

Mit der Regulierungsverfügung BK 3b-15/061 vom 30.08.2016 änderte die Beschlusskammer erstmals den Prüfungsmaßstab für die Terminierungsentgelte dahingehend, dass ab dem 01.12.2016 Terminierungsentgelte nicht mehr anhand des bis dahin üblichen KeL-Maßstabs (der zu europarechtswidrig überhöhten Terminierungsentgelten geführt hatte), sondern entsprechend der sog. Terminierungsempfehlung der Europäischen Kommission (Empfehlung der Europäischen Kommission zur regulatorischen Behandlung von Entgelten für Terminierungen in Fest- und Mobilfunknetze in der EU, 2009/396/EG vom 07. Mai 2009) im Wege eines reinen Bottom-Up LRIC (Long Run Incremental Costs) Kostenmodells zu ermitteln sind, sog. "LRIC-Ansatz".

Grundsätzlich begrüßt Verizon Deutschland die Absicht der BNetzA, der Terminierungsempfehlung der EU Kommission erstmalig ohne nationale Sonderlösung zu folgen, um das Ziel der Entwicklung des Binnenmarktes der Europäischen Union zu fördern.

Verizon Deutschland hatte sich im Rahmen der Kommentierung der Regulierungsverfügung zustimmend geäußert und damit nicht nur die Hoffnung verbunden, dass damit die Serie von Phase II-Verfahren unterbrochen werden kann, die die Europäische Kommission wegen "ernsthafter Bedenken" gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen der KeL-Regulierung der Vergangenheit durchgeführt hatte.

Vor allem war mit dem durch die Regulierungsverfügung eingeleiteten Paradigmenwechsel die Hoffnung und Erwartung verbunden, dass die im Vergleich zu Europäischen Vergleichsländern stark überhöhten deutschen Mobilfunkterminierungsentgelte der Vergangenheit angehören würden. Konkret bestand ebenso wie bei der Parallelentwicklung im Bereich der Festnetzterminierungsentgelte die Erwartung nicht nur an eine unionsweite Harmonisierung von Vorgehensweisen, sondern auch von deren Ergebnissen, konkret also eine Erwartung an eine deutliche Absenkung der in Deutschland vergleichsweise hohen Entgelte.

Schließlich bestand im Verhältnis der beiden Entgelte (Festnetz/Mobilfunk) zueinander die Erwartung, dass die wettbewerbsschädlichen Unterschiede zwischen Festnetz- und Mobilfunkterminierungsentgelten nivelliert würden, denn dies ist eine der Vorgaben der Terminierungsempfehlung. Schließlich sind die nach dem LRIC-Ansatz in beiden Bereichen (Festnetz/Mobilfunk) zu berücksichtigenden Kosten nicht grundsätzlich verschieden.

Vor den aktuellen Entscheidungsentwürfen lag die Spreizung zwischen Festnetzterminierung (0,24 ct/min) und Mobilfunkterminierung (1,66 ct/min) bereits bei dem Faktor 6,92. Nach den aktuellen Entscheidungsentwürfen steigt die Spreizung zwischen Festnetzterminierung (0,1 ct/min) und Mobilfunkterminierung (1,1 ct/min) auf einen Faktor 11!

Der Abbau der Asymmetrie zwischen Festnetz- und Mobilfunkterminierungsentgelten war ein wichtiges Ziel der Terminierungsempfehlung, um die Entwicklung des Binnenmarktes der Europäischen Union zu fördern. Dort wird in Erwägungsgrund 3 ausgeführt, dass eine erhebliche regulatorische Ungleichbehandlung von Festnetz- und Mobilfunkterminierungsentgelten zu gravierenden Wettbewerbsverzerrungen führt. Zahlreiche Beigeladene der Regulierungsverfahren haben sich beispielsweise in den Verfahren der Regulierungsverfügungen gerade deshalb für den pure LRIC Ansatz ausgesprochen. Sie haben damit die Erwartung verbunden, dass dies die erforderliche Angleichung der Mobilfunk- an die Festnetzterminierungsentgelte fördern würde. Diese Erwartung wurde enttäuscht.

B. Im Einzelnen

1. Zu den Entscheidungsentwürfen

Mit den aktuellen Entwürfen der Entgeltgenehmigungen werden die Mobilfunkterminierungsentgelte von zuvor 1,66 ct/min auf

bis 30.11.2017 1,1 ct/min,
 bis 30.11.2018 1,07 ct/min,
 bis 30.11.2019 0,95 ct/min

festgelegt.

Damit findet im Vergleich von zu zuvor 1,66 ct/min eine Absenkung statt von:

Zeltraum	Entgelt	Absenkung absolut	Absenkung relativ
bis 30.11.2017	1,10 ct/min	0,56 ct/min	33,7%
bis 30.11.2018	1,07 ct/min	0,59 ct/min	35,6%
bis 30.11.2019	0,95ct/min	0,71 ct/min	42,8%

Im Vergleich hierzu werden die Festnetzterminierungsentgelte von zuvor 0,24 ct/min auf 0,10 ct/min, damit um mehr als die Hälfte, nämlich um 58,3% abgesenkt.

Die ohnehin schon vergleichsweise niedrigen Festnetzentgelte sollen also nochmals erheblich gesenkt werden während die ohnehin schon sehr viel höhere Mobilfunkentgelte nur wenig gesenkt werden. Damit steigt die Spreizung zwischen Festnetzterminierung (0,1 ct/min) und Mobilfunkterminierung (1,1 ct/min) auf mehr als das Zehnfache.

Dies lässt sich in der Gesamtschau sachlich nicht rechtfertigen, schon gar nicht mit der Terminierungsempfehlung, deren Ziel es gerade auch ist, einheitliche Entgeltniveaus zwischen Festnetzterminierung und Mobilfunkterminierung in ganz Europa herbeizuführen.

Ursächlich für die Entgeltsenkung in beiden Fällen ist die erstmalige Anwendung der Terminierungsempfehlung. Dies hatte sich aber gerade im Mobilfunkbereich noch deutlich stärker auswirken müssen als im Festnetzbereich. Die Mobilfunkterminierungsentgelte hätten deutlich stärker abgesenkt werden müssen.

Ein Grund hierfür mag darin liegen, dass im vorliegenden Fall bei den Mobilfunkentgelten Kosten für die Netzabdeckungen von 2G-, 3G- und 4G-Funkzellen in die Kostenmodellierung einbezogen wurden. Einbezogen werden auch Verbindungsversuche (Busy Hour Call Attempts) sowie ein Zuschlag von 13,5% auf das Nettosprachverkehrsvolumen für Verkehr, der nicht in Rechnung gestellt werden kann (unbilled traffic). Bezüglich der Kosten der Frequenzausstattung bleibt unklar, inwieweit diese Berücksichtigung gefunden haben. Einerseits wird zu Recht darauf hingewiesen, dass Kosten der Frequenzausstattung nach der Terminierungsempfehlung keine verkehrsabhängigen Kosten im Sinne des pure LRIC-Ansatzes sind. Andererseits werden die Frequenzkosten bei der Investitionswertermittlung dann doch wieder erfasst, und zwar zu Tagesneupreisen, welche wiederum der Ausgangspunkt für die Berechnung der Kapitalverzinsung bildet. Auch bei den Nutzungsdauern werden die "Lizenzen" merkwürdigerweise berücksichtigt.

Dies mag erklären, weshalb bei den Mobilfunkterminierungsentgelten es nicht zu der zu erwartenden deutlichen Absenkung durch den Paradigmenwechsel gekommen ist. Im Festnetz gibt es keine Frequenzausstattung. Der Paradigmenwechsel durch Nichtberücksichtigung der Gemeinkosten würde im Festnetzbereich also diesbezüglich keine großen Veränderungen erwarten lassen. Im Mobilfunkbereich müsste sich der Wegfall der Berücksichtigung der Kosten der Frequenzausstattung aufgrund des Paradigmenwechsels aber gewaltig ausgewirkt haben. Dass dies im Ergebnis nicht passiert ist, ist trotz aller Intransparenz der Genehmigungsentscheidung ein deutliches Indiz dafür, dass im Ergebnis noch immer Frequenzkosten in erheblichem (und nicht zulässigem) Umfang berücksichtigt wurden.

Im Mobilfunkbereich wurde ein nach exponentieller Glättung ein Kalkulationszinssatz von 5,72% ermittelt; Im Festnetzbereich von 5,63%. Auch dies spricht dafür, dass mit zweierlei Maß gemessen wurde - erneut zugunsten der Mobilfunkbetreiber. Außerdem wurde bei der Ermittlung des Kalkulationszinssatz nach CAPM/WACC im Verbleich zur Bilanzwertmethode diejenige Methode gewählt, die zu höheren Werten (erneut zugunsten der Mobilfunkbetreiber) führt (vgl. Ziff. 4.1.5.2.1.7.3.2). Die Zinssätze für Eigenkapital- und Fremdkapital-Rendite wurden zwar im Vergleich zu vorher leicht abgesenkt, jedoch nicht im erforderlichen Maß (vgl. Ziff. 4.1.5.2.2.2 u. 3).

Im Mobilfunkbereich wurden schließlich keine Korrekturen aufgrund der Ergebnisse einer ergänzenden Vergleichsmarktbetrachtung durchgeführt. Nach der Begründung des Konsultationsentwurfs hätte der Mittelwert für die Mobilfunkterminierung zwischen 0,8713 ct/min und 0,8776 ct/min und im doppelten Durchschnitt zwischen 0,6782 ct/min und 0,6914 ct/min gelegen. In der Regulierungsverfügung vom 30.08.2016 ist die BNetzA aber sogar davon ausgegangen, dass eine Entgeltfestsetzung nach pure LRIC zu Ergebnissen führen könne, die sich unterhalb der unionsweit harmonisierten Entgeltspanne bewegen. In der Umsetzung durch die Entgeltgenehmigung dagegen sieht die BNetzA noch nicht einmal einen Anlass für Korrekturen Ihrer Ergebnisse aufgrund einer Vergleichsbetrachtung, die zu deutlich niedrigeren Ergebnissen als die von ihr angewendete (angebliche) pure LRIC Methode führt. Dies ist methodisch nicht nachvollziehbar und führt im Ergebnis zu einer nicht richtigen Umsetzung der Terminierungsempfehlung.

2. Vergleiche aus anderen EU Mitgliedsstaaten

Es liegen mittlerweile Vergleichswerte dafür vor, in welchem Maße regulierte Terminierungsentgelte sinken, wenn von einer KeL- auf eine pure LRIC Regulierung gewechselt wird. Bei der jüngsten Regulierungsentscheidung in den Niederlanden sanken die Terminierungsentgelte im Mobilfunk von 1,86 ct/min um 1,27 ct/min auf 0,59 ct/min, somit um über 60%. Es wäre zu erwarten gewesen, dass die Absenkung in Deutschland ähnlich ausfällt.

Aber auch die im Beschlusentwurf der BNetzA im Verfahren BK3c-16/110 enthaltene Absenkung von über 55% legt nahe, dass im Rahmen der Umstellung der Kostenrechnung von einer KeL- auf eine pure LRIC Regulierung mit einer deutlicheren Absenkung gerechnet werden konnte.

Nach der aktuellen Vergleichsbetrachtung Termination rates at European level - July 2016 - BEREC (BoR (16) 218) von Dezember 2016 lag der gewichtete Durchschnitt (noch unter Berücksichtigung der alten deutschen Werte) bereits bei 1,14 ct/min, der Durchschnitt EU 28 bei 1,04 ct/min. Das heißt, selbst die neuen deutschen Terminierungsentgelte sind kaum "besser" als der Durchschnitt von Juli 2016, in den noch diverse Länder eingeflossen sind, die nicht einmal nach pure LRIC vorgehen.

3. Befristung/Gleitpfad

Verizon Deutschland hält die Befristung von drei Jahren für zu lang und den Gleitpfad innerhalb der drei Jahre für erheblich zu schwach ausgebildet. Damit werden den Mobilfunkbetreibern im Ergebnis über einen viel zu langen Zeitraum viel zu hohe Entgelte gewährt.

Aufgrund der allgemein zu erwartenden fortschreitenden Absenkung der Vergleichswerte (vgl. z.B. der o.g. BEREK Report: "European MTRs average have declined by around 92 % since 2004") und der kaum vorhandenen Absenkung in dem Konsultationsentwurf über die drei Jahre, wird dieser Effekt im Laufe der Zeit immer deutlicher werden. Einzige Begründung der BNetzA in dem Konsultationsentwurf hierzu ist, dies sei "angemessen und vertretbar". Dagegen fehlt jede Begründung dafür, dass mit dieser Regelung hinsichtlich Befristung und Gleitpfad die Mobilfunkterminierungsentgelte immer mehr von den Festnetzterminierungsentgelten abweichen werden, die lediglich auf zwei Jahre befristet wurden.

4. Non EWR-Verkehre

Verizon Deutschland ist grundsätzlich der Auffassung, dass Regulierungsbehörden abweichende Entgelte für die Terminierung von Anrufen mit Ursprung außerhalb des Ziellandes, mit Ursprung außerhalb einer bestimmten Gruppe von Ursprungsländern wie EU, EWR oder EFTA, gar nicht zulassen sollten. Eine solche Differenzierung widerspricht der sektorspezifischen Regulierung, allgemeinem Wettbewerbsrecht als auch völkerrechtlichen Vereinbarungen. Insofern sind Terminierungsentgelte für EWR- und non-EWR-Länder nach den gleichen Maßstäben festzulegen.

Kürzlich wurde diesbezüglich im Vereinigten Königreich von OFCOM eine Differenzierung der Mobilfunkterminierungsentgelte innerhalb bzw. außerhalb der EU untersagt. Nach Schweden und den Niederlanden hat nun auch im Vereinigten Königreich die jeweilige nationale Regulierungsbehörde einer Ursprungsabhängigen Differenzierung von Terminierungsentgelten widersprochen. Einer Europäischen Harmonisierung in diesem Bereich steht insofern ein Flickenteppich entgegen, dem die BNetzA nunmehr noch eine weitere Nuance hinzufügen will. Hierdurch wird aber keine Rechtssicherheit erreicht, sondern vielmehr die rechtlichen und Abrechnungsprobleme der beteiligten Marktteilnehmer vergrößert. Dem vorgeblichen Ansinnen, „Schurkenstaaten“ bei der Entgeltgestaltung „einzufangen“ kommt diese Lösung aber nicht wirklich näher.

5. Schreiben an die Verizon Deutschland GmbH

Bitte erlauben Sie uns bei dieser Gelegenheit noch einmal darauf hinzuweisen, dass die Regulierungsabteilung der Verizon Deutschland GmbH umgezogen ist. Sie erreichen Sie unter folgender Anschrift:

Verizon Deutschland GmbH
- Regulierungsabteilung -
Rebstöcker Str. 59
60326 Frankfurt am Main

Wir bitten dies bei zukünftigem Schriftwechsel zu berücksichtigen.

Bei Rückfragen stehen wir selbstverständlich gerne zur Verfügung. Insbesondere erläutern wir noch einmal gerne aus der Sicht eines pan-Europäisch tätigen Unternehmens, welche praktischen

Verwerfungen im internationalen Transitmarkt bei einer Differenzierung nach Ursprungsländern entstehen können.

Mit freundlichen Grüßen,

Verizon Deutschland GmbH



i. A. Andreas Schweizer
Head of Regulatory Affairs
Deutschland & Osteuropa