

Plusnet GmbH – Mathias-Brüggen-Straße 55 – 50829 Köln

Vorab per Mail: BK3-Postfach@BNetzA.de

Bundesnetzagentur
-Beschlusskammer 3-
Tulpenfeld 4

53113 Bonn

Plusnet GmbH
Mathias-Brüggen-Straße 55
50829 Köln

Carina Panek
T +49 221 669-8174
Carina.Panek@plusnet.de

22.01.2019

**Antrag der Telekom Deutschland GmbH auf Genehmigung der Entgelte für Interconnection-Verbindungsleistungen (Az.: BK3-18-018); 2.Konsultationsentwurf
Stellungnahme der Plusnet GmbH (enthält keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse)**

Sehr geehrter Herr Wilmsmann,
sehr geehrte Damen und Herren,

die Beschlusskammer hat nach Kritik der Kommission an der unserer Ansicht nach zurecht gewählten Vergleichsmarktmethode zur Bestimmung der Terminierungsentgelte ihren Konsolidierungsentwurf zurückgezogen und einer grundlegenden Überarbeitung unterzogen.

Hiermit möchte die Plusnet von ihrer Möglichkeit Gebrauch machen, zu dem neuen Konsultationsentwurf der Entgeltgenehmigung Stellung zu nehmen.

I. Telekom-B.1

Die Beschlusskammer sieht nun im Gegensatz zu der ursprünglich auf zwei Jahre befristeten Genehmigung eine Genehmigung bis Ende 2022 verbunden mit einem Gleitpfad vor.

Hierbei sollen die Entgelte massiv von 0,0008€/Min auf letztendlich 0,0003€/Min abgesenkt werden.

Dieses Vorgehen ist unseres Erachtens kritisch zu bewerten.

1. Abweichen von der Terminierungsempfehlung rechtens

Zum einen sehen wir das bisherige Vorgehen der Beschlusskammer, die Terminierungsentgelte entgegen der EU-Terminierungsempfehlung anhand einer Vergleichsmarktmethode zu ermitteln, als rechtens an.

Unseres Erachtens ist das Vorgehen der Beschlusskammer gerechtfertigt, um ein angemessenes Preisniveau und chancengleichen Wettbewerb im In-und Ausland sicherzustellen.

a. Vorgaben und Ziele der Terminierungsempfehlung

Die Beschlusskammer hat zu Recht bei der Ermittlung der Kosten zunächst ein NGN-basiertes Netz herangezogen. In Erwägungsgrund 12 der Empfehlung heißt es eindeutig, dass das Kostenrechnungsmodell sich auf eine Auswahl effizienter zur Verfügung stehender Technologien stützen soll. Dies könne das NGN sein.

Die Berechnung der Terminierungskosten allein anhand des pureLRIC-Kostenmodells hat, wie die Kommission darlegt, zu einem weitaus niedrigeren Entgelt, nämlich augenscheinlich 0,0003€/Min, geführt und wäre somit eins der niedrigsten Entgelte europaweit. Dieses Entgelt soll nun im Jahr 2022 nicht nur auf die Antragstellerin Anwendung finden, sondern aufgrund des von der Beschlusskammer stets symmetrisch angeordneten Entgeltes auch auf alle alternativen Teilnehmernetzbetreiber unabhängig von ihrer tatsächlichen Netzgestaltung.

Damit sinkt das Entgeltniveau von 2018 mit dem neuen Entwurf bis Ende 2022 um letztendlich 70% und führt gerade bei den kleineren Wettbewerbsunternehmen zu massiven Umsatzeinbußen und zur Gefährdung des Geschäftsbetriebes.

Eine solche marktübergreifende einschneidende Wirkung, ohne die Möglichkeit, die Kosten anderweitig zu decken, kann nicht dem Sinn und Zweck der Terminierungsempfehlung entsprechen.

Die Terminierungsempfehlung hat zum einen zum Ziel, ein europaweit nahezu einheitliches Niveau von Zustellentgelten herzustellen, um so länderübergreifende Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Zum anderen soll sie auch die Spreizung zwischen Festnetz- und Mobilfunkentgelten verringern, um so ein Level Playing Field zu schaffen.

Durch die erstmalige Anwendung der Terminierungsempfehlung im Jahr 2016 sind die Mobilfunkentgelte auf zunächst 1,1 Cent und dann schrittweise auf aktuell 0,95€ abgesenkt worden. Dies stellt eine Absenkung zu vorher um letztendlich 42,77% dar. Die Festnetzentgelte sind nach dem Vorschlag der Bundesnetzagentur bereits um knapp 66,67% auf 0,08 Cent reduziert worden. Durch die weitere Absenkung auf 0,0003€/Min werden sie nochmals um weitere 70% gesenkt. Auch wenn die tatsächliche Differenz zu den Mobilfunkterminierungsentgelten jetzt weniger als ein Cent beträgt, wirkt sich die Anwendung des pureLRIC-Maßstabes auf die Festnetzbetreiber doch viel einschneidender aus als für die Mobilfunknetzbetreiber. Damit wird das Ziel der Terminierungsempfehlung, Chancengleichheit zu schaffen, ad absurdum geführt. Würde das Festnetzterminierungsentgelt jetzt wie vorgesehen abgesenkt, würde die Anwendung der Terminierungsempfehlung im Endeffekt alleine zum Nachteil der Festnetzanbieter gehen.

Bereits aus diesem Grunde und zum Zwecke der mit der Terminierungsempfehlung verfolgten Ziele ist eine Korrektur des gefundenen Ergebnisses nach oben geboten.

Aber auch zum Zwecke der Harmonisierung des europäischen Binnenmarktes muss das gefundene Ergebnis korrigiert werden. Die Entgelte ab 2020 sind niedriger als der aktuelle europäische Durchschnitt und liegen 2022 am untersten Ende der derzeit absehbaren Spanne. Eine Genehmigung auf einem derart niedrigen Niveau würde damit nicht zu einem harmonisierten Level beigetragen, sondern würde das europäische Durchschnittspreisniveau signifikant absinken lassen. Damit würde sich die Waage deutlich verlagern, so dass die Entgelte vieler Länder plötzlich nicht mehr dem allgemeinen Niveau entsprechen, sondern darüber liegen würden.

Das Ziel einer Harmonisierung kann daher durch die nun vorgesehenen niedrigen Entgelte nicht erreicht werden.

Weiterhin ist in diesem Kontext zu berücksichtigen, dass sich die ein- und abgehenden Verbindungsminuten nach und aus Deutschland deutlich unterscheiden. So hat die Kommission unter anderem in einem Workshop zu den Terminierungsentgelten am 15. März 2016 aufgezeigt, dass von Frankreich nach Deutschland 1,2 Milliarden Minuten telefoniert werden, während es umgekehrt nur 406 Millionen Minuten waren. Auch wenn diese Zahlen die Mobilfunkverbindungen betrafen, ist davon auszugehen, dass sich im Festnetz das Verhältnis korrespondierend gestaltet.

Wenn nun in Deutschland im Vergleich extrem niedrige Terminierungsentgelte genehmigt würden, führte dies im Kontext mit den hohen Terminierungsminuten zu einer massiven Wettbewerbsverzerrung zu Lasten der deutschen Teilnehmernetzbetreiber.

Eine Abweichung vom reinen pureLRIC-Maßstab muss daher auch im Sinne der Terminierungsempfehlung dort möglich sein, wo seine Anwendung die mit ihr intendierten Ziele konterkarieren würde.

b. Ökonomische Erwägungen

Eine Anhebung des kalkulatorischen Ergebnisses mittels der Vergleichsmarktmethode ist auch notwendig, um der deutschen Marktsituation Rechnung zu tragen. Die Terminierungsempfehlung sieht grundsätzlich symmetrische Entgelte vor, wobei ein effizienter Netzbetreiber als Maßstab herangezogen wird. Die Beschlusskammer stellt hierbei grundsätzlich auf die Antragstellerin als Referenznetzbetreiber ab. Während es in anderen europäischen Ländern neben dem Incumbent aber nur eine Handvoll weiterer Teilnehmernetzbetreiber gibt, gibt es in Deutschland mehr als hundert. Diese Teilnehmernetzbetreiber sind meist nur regional tätig und verfügen weder über eine der Antragstellerin vergleichbare Netzstruktur noch entsprechende Teilnehmerzahlen. Dies führt dazu, dass bei ihnen die Stückkosten je Terminierung auch bei dem pureLRIC-Ansatz deutlich höher zu Buche schlagen als bei der Antragstellerin.

Terminierungsentgelte in Höhe von 0,0008 € die Minute sind schon kaum kostentragend, bei einer Absenkung deutlich darunter würden die Teilnehmernetzbetreiber meist nur noch verlustbringend agieren.

Auch besteht bei den alternativen Teilnehmernetzbetreibern keine Möglichkeit, diese Verluste über andere Entgelte wie Zuführungsentgelte zu kompensieren. Zuführungsleistungen werden zumeist nur bei der Antragstellerin bezogen, die aufgrund der (zu) hohen Zuführungsentgelte hier einen Ausgleich erhält. Somit ist sie auch nicht gezwungen, die wegbrechenden Umsätze über höhere Endkundenentgelte wieder aufzufangen.

Den alternativen Teilnehmernetzbetreibern bleibt jedoch kaum eine andere Möglichkeit, so dass die ausschließliche Anwendung der Terminierungsempfehlung nicht nur zum Nachteil der kleinen Wettbewerber, sondern letztendlich auch zum Nachteil der Kunden führen würde.

c. Fazit

Eine Anhebung des errechneten Preises auf das anhand des Vergleichsmarktes ermittelte Niveau ist daher der richtige Schritt, um der Terminierungsempfehlung, allen Regulierungszielen und betroffenen Interessen angemessen Rechnung zu tragen.

2. Ausgestaltung des Gleitpfades

Selbst wenn man die Abkehr von dem bisherigen Vorgehen akzeptieren würde, so ist die Ausgestaltung des Gleitpfades nicht angemessen. In dem vorliegenden Entwurf sollen die Entgelte schrittweise absinken. Während zunächst eine Absenkung um 0,0002€/Min erfolgen soll, folgt hiernach eine um 0,0001€/Min und dann wieder um 0,0002€/Min. Unseres Erachtens hätte die Absenkung gleichmäßig auf die drei Schritte verteilt werden sollen, um die Umsätze der Unternehmen nicht im ersten Schritt so stark einbrechen zu lassen.

3. Verhältnis zu B.2

Zuführung und Terminierung sind nach den Aussagen der Beschlusskammer selbst technisch identische Leistungen. Daher wurden früher die Entgelte für diese Leistungen stets in gleicher Höhe genehmigt. Durch die Anwendung der Terminierungsempfehlung kam es erstmals zu einer Spreizung zwischen den Entgelten, da die Beschlusskammer bei B.2 die PSTN-Kosten weiter berücksichtigte.

Diese Spreizung wurde mit dem ersten Konsultationsentwurf richtigerweise wieder etwas nivelliert, da die PSTN-Kosten nur noch anteilig berücksichtigt wurden. Durch den vorliegenden Konsultationsentwurf kommt es aber zumindest für das Jahr 2020 wieder zu einer größeren Spreizung zwischen B.1 und B.2 als noch im Jahr 2019. Diese Entwicklung ist nicht nachvollziehbar und steht auch im Widerspruch zu den tatsächlich anfallenden Kosten. Wenn B.1 aufgrund eines Gleitpfades abgesenkt wird, muss dies entsprechend auch bei B.2 geschehen. Dies gilt vor allem deswegen, da das B.2-Entgelt ausschließlich der Antragstellerin zugutekommt, die damit ihren Ausfall bei B.1 refinanzieren kann, während dies den alternativen Teilnehmernetzbetreibern nicht möglich ist. Im Gegenteil, sind sie zugleich Verbindungsnetzbetreiber, werden sie von diesem Ungleichgewicht doppelt getroffen.

Daher ist es erforderlich, auch B.2 im Jahr 2020 entsprechend abzusenken, sollte der Gleitpfad wie vorgesehen beibehalten werde.

II. Telekom-B.2

Wir verweisen hinsichtlich des Ansatzes von PSTN-Kosten auf unsere Kritik im Hinblick auf den ersten Konsultationsentwurf und machen diese ausdrücklich auch zum Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. Des Weiteren sind die B.2-Entgelte im Gleichlauf mit den B.1-Entgelten abzusenken.

III. Telekom-O.5

Wir verweisen hinsichtlich der Praxis der Beschlusskammer, einen Auszahlungssatz aufgrund eines Vergleichsmarktes zu genehmigen, auf unsere Kritik im Hinblick auf den ersten Konsultationsentwurf und machen diese ausdrücklich auch zum Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. Des Weiteren sind die in dem Entgelt enthaltenen Zuführungsentgelte von 0,0013€/Min im Gleichlauf mit den B.1-Entgelten abzusenken

IV. Fazit

Die Beschlusskammer ist mit diesem erneuten Entwurf der Kommission entgegengekommen und hat dabei unseres Erachtens die Auswirkungen der massiven Absenkung der Terminierungsentgelte insbesondere für die kleineren Teilnehmernetzbetreiber außer Acht gelassen. Darüber hinaus hat sie die sich aus der Absenkung von B.1 zwingend ergebenden Konsequenzen für die Zuführungsentgelte nicht bedacht und hier keine entsprechende Änderung vorgenommen.

Sollte es daher entgegen den oben aufgeführten Aspekten bei dem Gleitpfad bleiben, so bedarf es sowohl hinsichtlich seiner Ausgestaltung als auch seiner Auswirkungen auf die Zuführungsentgelte einer Überarbeitung.

Mit freundlichen Grüßen

Plusnet GmbH


Dr. Jürgen Mattfeldt
Geschäftsführer


i.V. Carina Panek
Leiterin Regulierung