BREKO e.V. | Menuhinstraße 6 | 53113 Bonn

Per Mail: BK3-Konsultation@bnetza.de
Bundesnetzagentur
Beschlusskammer 3
Frau Vorsitzende Ute Dreger
Tulpenfeld 4
53113 Bonn

BREKO
Bundesverband
Breitbandkommunikation e.V.
Menuhinstraße 6
53113 Bonn

Tel.: +49 176 300 20 942
harings@brekoverband.de

10. Mai 2024

BK3-23-079 - Veröffentlichung eines Entwurfs der Entgeltgenehmigung in dem Verwaltungsverfahren aufgrund des Antrages der Telekom Deutschland GmbH wegen Genehmigung der Entgelte für den Zugang zu baulichen Anlagen

Sehr geehrte Frau Dreger,

sehr geehrte Damen und Herren,

am 10.04.2024 wurde der Konsultationsentwurf für die Genehmigung von Entgelten für den Zugang zu baulichen Anlagen (BK3-23-079) veröffentlicht. Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Abgabe einer 3. Stellungnahme und tragen zu dem vorgelegten Konsultationsentwurf wie folgt vor:

I. Ausstrahlungswirkung auf Entgeltentscheidungen der Beschlusskammer 11

In der öffentlichen mündlichen Verhandlung (ömV) hat die Beschlusskammer 3 betont, dass im Hinblick auf die von der Bundesnetzagentur zu treffenden Entgeltentscheidungen das verwaltungsrechtliche Konsistenzgebot berücksichtigt werden muss. Alle Entgelte müssen im Hinblick auf die Regulierungsziele ein ausgewogenes, in sich abgestimmtes Gesamtsystem bilden, d.h. Entgeltentscheidungen dürfen untereinander – auch beschlusskammerübergreifend - nicht willkürlich variieren.

Vor diesem Hintergrund möchte der BREKO darauf hinweisen, dass die hiesige Entgeltgenehmigung der Beschlusskammer 3 sich auch auf zukünftige Entscheidungen der Beschlusskammer 11 auswirken kann. Insbesondere besteht die begründete Gefahr, dass genehmigte (regulierte)

Entgelte auf Entgeltfestlegungen im Förderkontext bzw. Entscheidungen der Beschlusskammer 11 ausstrahlen können.

Die Beschlusskammer 11 hat in der ömV am 23.04.2024 (BK11-24-004 Gnauck ./. Vodafone) deutlich gemacht, dass sie zukünftig bzw. in zukünftigen Verfahren im Rahmen des § 155 Abs. 1 TKG eine kostenorientierte Festlegung der Entgelte vornehmen wird, da ein Rückgriff auf die zuvor gewählte bzw. vorrangig zu wählende Berechnungsmethode „Vergleichsbetrachtung zu wettbewerbsintensiveren Gebieten“ aufgrund der Entscheidung des VG Köln vom 15.3.2023 (M-net GmbH ./. Vodafone GmbH) nicht bzw. zurzeit nicht möglich sei.

Da die Berechnungsmethoden derzeit gemäß den Grundsätzen zu Art, Inhalt und Umfang des offenen Netzzugangs (§ 155 Abs. 4 TKG) in einem Rangverhältnis stehen und der Rückgriff *auf bereits festgelegte oder genehmigte Preise* Vorrang vor der kostenorientierten Betrachtungsweise hat, ist zu befürchten, dass – sollte von zukünftigen Antragstellern im Rahmen des § 155 Abs. 1 TKG ein Zugang zu Leerrohren begehrt werden - regulierte Preise aus dem hiesigen Verfahren in den Förderkontext übertragen werden. Da das Verhältnis der Vorgaben – insbesondere im Hinblick zu Entgelten - im Grundsatzpapier „Art und Umfang des offenen Netzzugangs gem. § 155 Abs. 4 TKG“ zu der neuen Gigabit-Rahmenregelung, die augenscheinlich keine Rangfolge der Berechnungsmethoden vorsieht (§ 8 Abs. 4 Gigabit-RR), noch nicht klar ist und erst in einer zukünftigen Konsultation geklärt werden kann, gehen wir bisher vom „Worst Case“ aus. Folglich würden die hiesigen Entgelte nicht nur für das marktbeherrschende Unternehmen gelten, sondern ebenfalls symmetrisch in Fördergebieten auf alle Wettbewerber durchgreifen. Es gäbe dann *„einen Preis“* für Leerrohre in den Bereichen Regulierung und Förderung. Aufgrund dessen, dass alle Vorleistungsprodukte in einer Beziehung stehen und die Beschlusskammer im Entwurf auch eine Kosten-Kosten-Schere-Prüfung in Bezug zu Bitstrom durchgeführt hat, hat diese Entgeltentscheidung auch einen Einfluss auf mögliche Entscheidungen zu Entgelten für Bitstrom oder TAL im Rahmen eines BK11-Verfahrens. Eine Übertragung der Entgelte gegenüber dem marktbeherrschenden Unternehmen auf die im Förderverfahren tätigen Wettbewerber würde letzendlich gegen das oben skizzierte Konsistenzgebot verstoßen. Gerade vor dem Hintergrund, dass Wettbewerber keine abgeschriebene Kupferbestandsinfrastruktur - wie die Betroffene - besitzen und demzufolge eine andere Kostenstruktur, vor allem in der HK-Trasse, aufweisen, die in der Regel neu verlegte Leerrohre und dementsprechende Glasfasern umfasst. Folglich müssen die bestehenden Kupferleerrohrinfrastrukturen in der HK-Trasse separiert und ihre Entgelte und Kosten separat von Glasfaserinfrastrukturen betrachtet werden. Anderenfalls werden Entgelte für Kupferbestandsinfrastrukturen auf neu verlegte

Glasfaserleerrohrinfrastrukturen der Wettbewerber übertragen. Aus Sicht des BREKO ist eine solche seperate Betrachtungsweise zur Sicherstellung des Wettbewerbs notwendig, denn sonst droht eine Entwertung der Investitionen von Wettbewerbern und somit eine Schmälerung der Investitionsanreize der Glasfaser ausbauenden Unternehmen.

Darüber hinaus könnte eine Übertragung der regulierten Preise auf den Förderbereich einen weiteren negativen Effekt bringen. Unternehmen, welche sich an vorherigen Förderausschreibungen beteiligt haben, haben eine andere Bepreisung der Vorleistungsentgelte vorgenommen, in der die hiesige Entgeltentscheidung nicht berücksichtigt werden konnte. Diese Unternehmen werden durch eine derartige Festsetzung der Entgelte mit dem Durchschlagen auf den Förderbereich benachteiligt. Diese negative Entwicklung auf zu geringe Entgelte für Leerrohrinfrastrukturen für Glasfaserleitungen wird sich wiederum negativ auf weitere Investitionsanreize auswirken.

II. HK- und VzK-Trasse

Die im Konsultationsentwurf vorgenommene pauschale Trennung sowie Mischbetrachtung innerhalb der Trassenklassen ist nicht sachgerecht.

1. Differenzierung zwischen HK- und VzK-Trasse

Nach Auffassung der Beschlusskammer (Seite 35 ff.) sind im VzK-Bereich ausschließlich Neuanlagen und im HK-Bereich lediglich bestehende wiederverwendbare bauliche Anlagen zu finden und mithin eine Differenzierung zwischen HK- und VzK-Bereich aus Gründen der Praktikabilität sachgerecht und angemessen.

Die Beschlusskammer geht davon aus, dass HK-Trassen im Zuge früherer Ausbaumaßnahmen gebaut wurden und dadurch entweder weit oder gänzlich abgeschrieben sind. Da diese Ausbauvorhaben in zeitlicher Hinsicht zurück liegen, wird angenommen, dass die Verlegungen nicht für Glasfaserausbauvorhaben getätigt wurden. Ferner wir angenommen, dass in der Trassenklasse VzK-Trasse vorrangig Leerrohrinfrastrukturen für den Glasfaserausbau liegen bzw. gelegt werden, da diese die Erweiterung vom vorher bestehenden FTTC- zum jetzigen FTTH-Ausbau implizieren.

Der BREKO hält diese Art der Aufteilung für kritisch. Allein deshalb, weil von der Antragstellerin weiterhin Neuinvestitionen im HK-Bereich getätigt werden. Darüber hinaus bedarf es einer Aufteilung von abgeschriebenen Altinfrastrukturen und neuen Glasfaserleerrohrinfrastrukturen.

Das Argument, dass diese Anteile der Neuverlegung lediglich gering wären, verfängt nicht. Da noch über die Hälfte des Glasfaserausbaus in Deutschland bevorsteht, wird die Betroffene auch in diesem Bereich weiter investieren. Neuverlegte Glasfaserleerrohrinfrastrukturen müssen bei der Berechnung der Kosten sowie in der Entgeltfestsetzung Widerhall finden und entsprechend ausgewiesen werden. Jede andere Verfahrensweise führt dazu, dass alte Kupferinfrastrukturen aufgrund ihrer geringen Kosten eine Kostenbetrachtung und Entgeltfestsetzung der HK-Trasse verwaschen.

Hinsichtlich der VzK-Trasse ist die Änderung von Meterpreisberechnung auf Wohneinheiten nicht nachvollziehbar. Falls angenommen wird, dass aufgrund einer größeren Anzahl von Wohneinheiten mehr Fasern und somit größere Leerrohre notwendig sind, so wäre dies auch in einer Meterpreisberechnung (siehe HK-Trasse) abbildbar. Dazu bedarf es lediglich einer guten Dokumentation und Transparenz, welche Leerrohrgrößen wo in der Erde liegen. Zudem ist nicht nachvollziehbar, warum die VzK-Trasse mit pauschalen Längen angegeben wird (S mit bis zu 200m, M mit bis zu 300m, und L mit bis zu 400m). Es wird nicht dargelegt, warum dünnere Leerrohre nicht für größere Strecken herangezogen werden können. Des Weiteren wirken diese Festsetzungen von pauschalen Längen eher kurz für Leerrohrinfrastrukturen und grenzen diese unnötig ein. Im Ergebnis ist eine Meterpreisberechnung ist einer Pauschalierung vorzuziehen.

2. Stichtagsbezogene Betrachtungsweise

Ferner befürwortet der BREKO eine stichtagsbezogene Regelung. Diese Regelung ist auch für die Bundesnetzagentur umsetzbar. Die Beschlusskammer 3 hat Daten über buchhalterisch abgeschriebene Leerrohrinfrastrukturen vorliegen. Anderenfalls wäre eine Aufteilung in Infrastrukturen, welche abgeschrieben und nicht abgeschrieben sind, nicht möglich. Folglich lässt sich zumindest ein kalkulatorisches Alter der Leerrohrinfrastrukturen ermitteln. Die Leerrohrinfrastrukturen können demzufolge sehr wohl anhand eines Stichtags in alte und neue Leerrohrinfrastrukturen eingeteilt werden, um entsprechende Abschreibungskosten bei Neuinfrastrukturen mitzuquantifizieren, welche bei Altinfrastrukturen nicht mehr zum Tragen kommen. Bezüglich des Aufwands einer jährlichen Berechnung der Abschreibungen und Anpassung von Entgelten gibt es die Möglichkeit mittels statistischer Reihen annualisierte Werte zu ermitteln und mittels eines dynamischen Faktors eine jährliche Anpassung vorzunehmen.

3. Berechnung Tiefbaupreise

Ein weiterer Kritikpunkt liegt in der Quantifizierung der Tiefbaupreise. Grundsätzlich begrüßt der BREKO, dass die Beschlusskammer regionale Unterschiede in den Tiefbaukosten abbilden möchte

und daher 5 unterschiedliche Regionen in der Berechnungslogik gebildet hat. In der Erläuterung der herangezogenen Merkmale fällt hingegen auf, dass vorrangig die Oberflächenstrukturen bei dieser Unterscheidung berücksichtigt wurden. Sicherlich ist die Oberflächenbeschaffenheit ein wichtiger Faktor für Tiefbaukosten, aber genauso wichtig sind im Rahmen der regionalen Unterteilung die Faktoren Bodenklasse und Bodenbeschaffenheit. Die unterschiedlichen Bodenklassen haben einen entscheidenden Einfluss auf die Dauer von Tiefbauarbeiten und entsprechend auf die zu tragenden Kosten. Um realere Tiefbaukosten bestimmen zu können, sollten im Ergebnis auch die Bodenklassen in die regionale Unterteilung einfließen.

III. Festsetzung WACC in Bezug zu Investitionswertbestimmung / VHCN-Zuschlag

Der BREKO begrüßt, dass der WACC für VHC-Netze mit 7,54% höher gewählt wurde als dies bei vorherigen Entscheidungen der Fall war. Den VHCN-Zuschlag begrüßen wir, auch wenn aus unserer Sicht dieser Zuschlag zu gering ist. Um ein Gegengewicht zu steigenden Tiefbaukosten und Inflation zu setzen sowie Investoren im deutschen Telekommunikationsmarkt zu halten und Investitionen zu fördern, ist die Festsetzung eines höheren VHCN-Zuschlags anzusetzen. Die Beschlusskammer geht in den Berechnungen selbst von einer Inflation von 2,7% aus, bei den Steigerungen der Tiefbaukosten noch nicht eingerechnet sind. Zur Steigerung der Attraktivität des eigenwirtschaftlichen Glasfaserausbaus und deren Investitionen sollte eine Erhöhung des WACC-Zinssatzes auf einen zweistelligen Prozentwert angedacht werden.

Eine derartige Festsetzung eines höheren WACC-Zinssatzes für Glasfaserinvestitionen erscheint auch dahingehend sachgerecht, da im Ausland generell höhere Zinssätze für Investitionen in neue Infrastrukturen angesetzt werden, wie dies auch aus dem KPMG-Gutachten entnommen werden kann. Für das Vorantreiben des eigenwirtschaftlichen Glasfaserausbaus sind Investitionen privater Investoren unabdingbar. Nur mittels dieser zur Verfügung gestellten Mittel wird es möglich sein, die ambitionierten Glasfaserausbauziele bis 2030 realisieren zu können.

Wir unterstützen die Sicherweise der Beschlusskammer, dass ein derartiger VHCN-Zuschlag lediglich für die Verlegung neuer Glasfaserleitungen und zugehöriger Leerrohrinfrastrukturen angesetzt werden darf, welche durch Tiefbauaufwand verlegt wurden. Für abgeschriebene Altinfrastrukturen ist ein entsprechender VHCN-Zuschlag nicht anzusetzen. Ein entsprechendes Risiko liegt bei den Leerrohrinfrastrukturen für die Kupfernetze nicht mehr vor, da die Tiefbaukosten durch Vorleistungs- und Endkundenentgelte bereits wieder erwirtschaftet wurden. Auf Basis eines immensen Stroms von zufließenden Endkundenentgelten ist von einer finanziellen Risikoposition der Betroffenen nicht

auszugehen.

IV. Fixe Benennung des Entgelts für den Sicherheitsservice

Der Entwurf kommt fälschlicherweise zu dem Ergebnis, dass das „nach Aufwand“ abzurechnende Entgelt für die Hinzuziehung des Sicherheitsservices grundsätzlich genehmigungsfähig ist. Laut Entwurf handelt sich angeblich zum einen um sehr heterogene Leistungen und zum anderen liegen noch keine ausreichenden Fallzahlen vor, welche eine Pauschalierung ermöglichen würden. Nicht zuletzt sei der zeitliche Einsatz des technischen Sicherheitsservice beim Ein- und Ausziehen sowie beim Warten der Glasfaser durch den Carrier im Einzelfall davon abhängig, wie lange der Carrier selbst oder ein von ihm beauftragtes Unternehmen für die Arbeiten in Zusammenhang mit seinem Glasfaserkabel benötigt, so dass die benötigte Zeit insoweit nicht durch die Antragstellerin beeinflussbar ist. Der Entwurf stellt angeblich fest, dass der (zeitliche und technische) Umfang der betreffenden Arbeiten einer erheblichen Schwankungsbereite unterliegt.

Wir widersprechen der Sichtweise der Beschlusskammer. Die Entgelte für den Sicherheitsservice sind abzusenken und die Abrechnung sollte nicht nach Aufwand, sondern unter Beschluss eines fixen Entgeltes für den Sicherheitsservice erfolgen. Gemäß dem bisherigen Antrag erzeugt z.B. ein 1,5 Std. Einsatz Kosten, die über dem beantragten Bereitstellungsentgelt für Leerrohre liegen. D.h. die eigentlichen Einmalentgelte werden aus den Kosten für den Sicherheitsservice und nicht aus den eigentlichen Bereitstellungsentgelten bestimmt. Der Sachverhalt zeigt die Erfordernis des Absenkens der Entgelthöhe für den Sicherheitsservice und die klare Benennung eines fixen Entgeltes. Hierdurch wird eine erhöhte Planbarkeit und Kostenstabilität für Nachfrager geschaffen.

V. Fazit

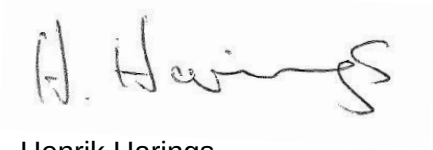
Der BREKO sieht die Absenkung der Entgelte für bauliche Anlagen im Ergebnis kritisch. Regulierte Entgelte zu baulichen Anlagen haben nicht nur Auswirkungen auf das regulierte Unternehmen selbst. Vielmehr wirken sich regulierte Entgelte mittelbar auf die Geschäftsmodelle all jener Unternehmen aus, die seit Jahren in Glasfasernetze und die dafür erforderlichen Infrastrukturen investieren. Die Geschäftsmodelle derjenigen Unternehmen, die seit Jahren Investitionen in den Glasfaserausbau tätigen, könnten entwertet und Investitionsanreize geschmälert werden.

Dies wiederum würde den sich entwickelnden Wettbewerb nachhaltig stören und der Beschleunigung des Ausbaus von Glasfasernetzen entgegenwirken. Die potenzielle Entwertung von Investitionen und Investitionsanreizen würde dem Markt die Dynamik beim Glasfaserausbau entziehen, die

insbesondere alternative Netzbetreiber in den vergangenen Jahren – in der Hoffnung und mit dem Plan sicherer Investitionen – auf den Weg gebracht haben und nach wie vor entschieden vorantreiben.

Dieses Problem wird dadurch verstärkt, dass regulierte bzw. genehmigte Entgelte für Preisfestsetzungen in geförderten Ausbauprojekten für Wettbewerber herangezogen werden könnten. Eine solche beschlusskammerübergreifende Entgeltfestsetzung würde ebenfalls eine Entwertung von Investitionen nach sich ziehen. Allein deshalb, weil das hier vorliegende Entgeltniveau maßgeblich durch bereits abgeschriebene Kupferleerrohrinfrastrukturen der Telekom Deutschland GmbH beeinflusst wird, die Glasfaser ausbauende Unternehmen nicht besitzen. Um ein etwaiges Ausstrahlen der Entgelte zu verhindern und Glasfaserinvestitionen zu fördern, erachtet der BREKO ein abgeschichtetes Verfahren für sinnvoll, das die jeweiligen Leerrohre in alte und neue Bestände trennt. Die Daten liegen der BK3 hierzu vor, anderenfalls wäre eine Unterscheidungsbetrachtung in den Abschreibungen nicht möglich gewesen.

Mit freundlichen Grüßen



Henrik Harings
Leiter Regulierungsverfahren & Justiziariat

Lisa Müller
Referentin für Recht & Regulierung