



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK

Bundesamt für Kommunikation BAKOM
Abteilung Telecomdienste
Sektion Ökonomie und Statistik

Anhörung zur Analyse von alternativen Methoden zur Preisregulierung

Studie des Wissenschaftlichen Instituts für Infrastruktur und Kommunikationsdienste (WIK)



Inhalt

1	Angaben zur eingebenden Partei.....	3
2	Kostenmethodologien.....	4
3	Empfehlungen	6
3.1	Generelle Empfehlungen	6
3.2	Zugang zu Kabelkanalanlagen	7
3.3	Zugang zur Kupferanschlussleitung.....	7
3.4	Interkonnektion.....	7
3.5	Bitstromzugang	7
3.6	Mietleitungen.....	8

1 Angaben zur eingebenden Partei

Firma / Organisation: Polynomics AG

Ansprechpartner: Dr. S. Vaterlaus und P. Zenhäusern

Strasse: Baslerstr. 44

PLZ, Ort: 4600 Olten

Telefon: Fax:

E-Mail:

- Festnetzbetreiberin
- Mobilfunknetzbetreiberin
- Kabelnetzbetreiberin
- Herstellerin von Fernmeldeanlagen
- Diensteanbieterin (Service Provider)
- Anbieterin von Inhalten (Content Provider)
- Konsumentenorganisation
- Interessenverband
- Behörde
- Berater
- Andere, welche?

2 Kostenmethodologien

Haben Sie Bemerkungen zu den Ausführungen im Bericht zu FL-LRIC und zu den Alternativen zu FL-LRIC?

Die aktuellen Entwicklungen in den wettbewerblichen Telekommunikationsmärkten in der Schweiz (z. B. Übergang zu glasfaserbasierten Anschlussnetzen, sinkende Nachfrage nach traditionellen Vorleistungsprodukten) legitimieren keine Abkehr vom bisher in der FDV formulierten Kostenbewertungsprinzip. Es gibt aus wettbewerbökonomischer Sicht keinen Anlass, Antworten auf die Frage nach Alternativen zu FL-LRIC bzw. zu regulierten Vorleistungspreisen auf der Basis von Wiederbeschaffungskosten zu erarbeiten. Wir begründen mit denselben Argumenten, wie wir sie bereits im Rahmen der «Öffentlichen Expertenbefragung betreffend Methoden für die Bestimmung von regulierten Vorleistungspreisen in der Telekommunikation» ausgeführt haben:

1. Die grundsätzliche Schwierigkeit jeder wirtschaftlichen Entscheidungssituation und auch jeder regulatorischen Entscheidungssituation ist, dass allein die Zukunft relevant ist, die aber nicht bekannt ist. Demgegenüber ist die Vergangenheit zwar bekannt, aber als solche nicht relevant. Dennoch kann es sinnvoll sein, historische Kosten sowohl unternehmerisch als auch regulatorisch zu berücksichtigen, wenn diese auch Anleitung für zukunftsorientiertes Handeln bieten. Unter welchen Umständen ist dies der Fall? Am einfachsten lässt sich die Rolle historischer Kosten festmachen, wenn es um die Regulierung von Monopolen geht, wobei die Förderung von Wettbewerb keine Rolle spielt. Ein Beispiel ist die Regulierung von netzbasierten Leistungen, bevor man auf den Gedanken kam, diese für den Wettbewerb zu öffnen.
2. Wenn eine Regulierungsbehörde die Aufgabe hat, durch Preisfestsetzung bei Abwesenheit von Wettbewerb sowohl die Interessen der Verbraucher als auch die Interessen des herstellenden Unternehmens zu wahren, so geht es zugleich um eine Interessenabwägung zwischen dem kurzfristigen und dem langfristigen Interesse der Verbraucher. Setzt die Regulierungsbehörde die Preise zu niedrig an, so mag das im Interesse der heutigen Verbraucher sein, wirkt sich aber zulasten künftiger Verbraucher dahingehend aus, dass das anbietende Unternehmen dann keinen Anreiz mehr hat, notwendige Vorkehrungen zu treffen, um auch langfristig in der Lage zu sein, die infrage stehende Leistung zu erbringen. Vielmehr wird es bei einem nicht kostendeckenden Preis auf Investitionen verzichten, so dass auf die Dauer die Leistungsfähigkeit des Produktionsapparates nicht aufrechterhalten werden kann. Wird umgekehrt seitens der Regulierungsbehörde der Preis zu hoch angesetzt, so geht dies zulasten der gegenwärtigen Verbraucher, ohne dass deswegen künftige Verbraucher einen grösseren zusätzlichen Nutzen ziehen werden.
3. Im Zusammenhang mit der Interessenabwägung zwischen dem anbietenden Monopolunternehmen (und damit auch den künftigen Verbrauchern) und den heutigen Verbrauchern kann es sinnvoll sein, dass die Regulierungsbehörde die Preise an den historischen Kosten orientiert. Wenn das Unternehmen darauf vertrauen kann, dass diese Orientierung an den historischen Kosten auch künftig beibehalten wird, ist ihm ein wesentliches Investitionsrisiko abgenommen. Denn es wird auf der Basis der entstandenen Kosten in der Zukunft eine normale Rendite auf die heute getätigten Investitionen erwirtschaften. Damit aber ist der Anreiz gesetzt, dass das Unternehmen die erforderlichen Investitionen selbst bei einer geringen Rendite durchführt.
4. Es ist wichtig zu verstehen, dass dieses Heranziehen historischer Kosten für den Interessenausgleich zwischen heutigen und künftigen Kunden nur dann sinnvoll ist, wenn das investierende Monopolunternehmen fest damit rechnen kann, dass es auch in Zukunft über dieses Monopol verfügt, sodass die durch heutige Investitionen bewirkten künftigen historischen Kosten tatsächlich die Preisregulierung der Zukunft bestimmen werden. Bei der derart begründeten Orientierung der Preisregulierung an den historischen Kosten sprechen wir vom Extrapola-

tionsprinzip: die heutige Anerkennung der historischen Kosten wird vom investierenden Unternehmen in die Zukunft extrapoliert – und gewährt nur unter dieser Nebenbedingung die Sicherheit, die das Unternehmen veranlasst, trotz einer nur bescheidenen Rendite zu investieren.

5. Nun betrachten wir die heutige Welt geöffneter Telekommärkte: Hätte die ComCom neben dem Dienstewettbewerb nicht auch zugleich das Entstehen des Infrastrukturwettbewerbs zu berücksichtigen, könnte sie die historischen Kosten in analoger Weise zur Preisregulierung heranziehen, wie wenn es überhaupt keinen Wettbewerb gäbe. Die Netzeignerin könnte unter diesen Bedingungen damit rechnen, dass ihr die durch heutige Investitionen entstehenden künftigen historischen Kosten ersetzt würden, so dass sie willig wäre, die erforderlichen Investitionen vorzunehmen.

6. Die Funktion der sektorspezifischen Regulierung besteht in wettbewerblichen Telekommunikationsmärkten nicht nur darin, dort wo kein Wettbewerb herrscht, Preise zu regulieren, sondern Voraussetzungen zum einen für Dienstewettbewerb und zum anderen für Infrastrukturwettbewerb zu schaffen. In der Botschaft zum Marktöffnungsgesetz, dem FMG (1996, S. 1417) wird das Entstehen des Infrastrukturwettbewerbs neben dem Dienstewettbewerb explizit betont: Die Formulierung lautet «die Netze gegenseitig in Wettbewerb treten zu lassen» indem «der Wettbewerb der Infrastruktur gefördert wird». Der Vorteil liegt in der Ausschöpfung der Möglichkeit der mehrdimensionalen Wettbewerbsdynamik (Preise, Dienstleistungen, Qualität des Kundendienstes). Wettbewerber bedienen auf der Grundlage verschiedener Infrastrukturen bzw. Plattformen dieselben Dienstmärkte.

7. Bildet eine sektorspezifische Regulierungsbehörde Wettbewerbspreise nach, damit Wettbewerb in einem «Level Playing Field» möglich ist, muss sie im Rahmen ihrer Kostenprüfung Kosteninputs als Referenzpreise heranziehen. Bei der Frage des Kostenmassstabs und der Kostenregulierung beim Netzzugang für Dritte kommt es auf den Infrastrukturwettbewerb als auch auf den Dienstewettbewerb auf einer gemeinsam genutzten Infrastruktur an. Es ist somit eine Zwittersituation gegeben, deren Lösung nur auf der Grundlage der Anwendung von Wiederbeschaffungswerten herbeigeführt werden kann; sobald der Netzzugang auf historischen Kosten angesetzt wird, ist der Infrastrukturwettbewerb nicht mehr lebensfähig.

8. Damit Infrastrukturwettbewerb entstehen kann, gelten als Bewertungsmaßstab für gemeinsam genutzte Netzressourcen (Interkonnektion, entbündelte TAL etc.) ihre Wiederbeschaffungskosten. Der heute beobachtbare Infrastrukturwettbewerb in der Schweiz wäre nicht entstanden, wenn die Telekommunikationsnetze Dritten seit der Marktöffnung vor inzwischen mehr als einem Dutzend Jahren zu historischen Kosten zugänglich gemacht worden wären. Wie hätten die Kabelnetze infolge von auf der Grundlage von historischen Kosten gesenkten Zugangspreisen in Ortsnetzen noch Anreize gehabt, ihre eigenen Ortsnetze als Plattform im Wettbewerb zu den Telekommunikationsnetzen aufzurüsten? Auf der Grundlage historischer Kosten hätte es kein Geschäftsmodell für eine multifunktionale Infrastruktur bspw. mit DOCSIS 3.0 gegeben, keine Herausforderung für die Telekommunikationsunternehmen, eigene Investitionen in NGA-Netze zu tätigen, um im Infrastrukturwettbewerb zu bestehen.

9. Das Zünglein an der Waage für die bisherige Wettbewerbsentwicklung ist mit Blick auf die regulierten Vorleistungspreise die Anwendung des Prinzips der Kosten auf Basis von Wiederbeschaffungswerten. Nur dieses Prinzip gibt Anreize, verschiedene Telekom-Plattformen mit einem Mix aus aktueller und etablierter Technologie effizient weiterzuentwickeln. Bei einer regulatorischen Kostenbewertung von Kabelkanalanlagen bzw. Tiefbau zu historischen Werten könnten die Investitionen in diese Netze nicht mehr amortisiert werden: Ein Wandel der regulierten Vorleistungspreise auf der Grundlage (teilweise) historischer Kosten würde unmittelbar zu sinkenden Preisen auf dem Endkundenmarkt führen. Die Höhe des Entgelts für den Netzzugang hat einen Einfluss auf die Endnutzerpreise, da diese Kosten unter Wettbewerb sowohl vom Incumbent als auch von seinen Konkurrenten auf die Kunden überwälzt werden.

10. Weil Kabelnetz- mit Telekommunikationsunternehmen im Wettbewerb um Endkunden stehen, wirken sich kostenregulierte Netzzugangspreise auf Basis der historischen Kosten ggf. noch mehr auf die Rentabilität der Kabelnetzunternehmen und FTTH/B-Investoren aus. Auch sie müssten ihre Endkundenpreise senken, wollen sie keine Kunden an Telekommunikationsunternehmen verlieren. Nicht auf Wiederbeschaffungskosten festgelegte Netzzugangspreise haben zur Folge, dass Kabelnetzunternehmen und FTTH/B-Investoren gegebenenfalls härter getroffen werden, als die direkt entgeltregulierten Telekommunikationsunternehmen. Letztere verdienen durch die regulatorisch erzwungenen Grosshandelsbeziehungen; Kabelnetzunternehmen und FTTH/B-Investoren dagegen profitieren von diesem potenziell möglichen positiven Effekt der Netzzugangsregulierung nicht. Vielmehr führt die durch die Regulierung induzierte mögliche erhöhte Produktvielfalt der Telekommunikationsunternehmen (etablierte Betreiber und Wettbewerber) zu einer relativen Schlechterstellung der Position der Kabelnetzunternehmen und FTTH/B-Investoren im Infrastrukturwettbewerb.

11. Summa summarum würde unter einer Netzzugangsregulierung auf der Grundlage historischer Kosten der heute funktionierende Infrastrukturwettbewerb zwischen Telekommunikations- und Kabelnetzunternehmen und FTTH/B-Investoren verzerrt. Negative Investitionsanreize wären die Folge. Allein Wiederbeschaffungskosten sind letztlich in der Lage optimale Netzinvestitionsanreize zu setzen. Zu Wiederbeschaffungskosten regulierte Telekommunikationsnetze haben bisher den Infrastrukturwettbewerb gefördert und werden dies auch weiterhin tun können, soweit die Beibehaltung dieses Prinzips unangetastet bleibt.

Auf der Grundlage unseres wettbewerbsökonomischen Verständnisses der Zielsetzung von regulierten Vorleistungsprodukten in wettbewerblichen Telekommunikationsmärkten gehen wir zum einen mit der in der «Öffentlichen Expertenbefragung betreffend Methoden für die Bestimmung von regulierten Vorleistungspreisen in der Telekommunikation» formulierten Problemstellung nicht konform und sehen damit einhergehend zum anderen auch keinen Anlass, im Rahmen der Regulierung von Vorleistungspreisen im Sinne des WIK-Gutachten «Analyse von alternativen Methoden zur Preisregulierung» Alternativen zu FL-LRIC zu erwägen.

3 Empfehlungen

Hier können Sie Stellung zu den Empfehlungen von WIK nehmen:

3.1 Generelle Empfehlungen

Da wir mit der in der öffentlichen Expertenbefragung des BAKOM betreffend «Methoden für die Bestimmung von regulierten Vorleistungspreisen in der Telekommunikation» dargestellten Problemdefinition nicht konform gehen, unterstützen wir die Empfehlungen der WIK-Studie «Analyse von alternativen Methoden zur Preisregulierung» nicht. Wir erinnern hingegen an frühere Empfehlungen zur Regulierung von Vorleistungspreisen aus dem Autorenteam dieser WIK-Studie.

1. Nach den Professoren Martin Cave und Ingo Vogelsang* werden die Wettbewerber durch tiefe Netzzugangspreise mit den Nachfrage- und Kostenbedingungen in der Telekommunikation vertraut. Infolge des technologischen Wandels und sinkender Produktionskosten können die Wettbewerber nach Ansicht dieser Autoren zu einem späteren Zeitpunkt durch sukzessive Anhebung der regulierten Zugangspreise motiviert werden, zunehmend in eigene Netzinfrastrukturen zu investieren. Cave und Vogelsang erläutern ihre Proposition, die in der Literatur inzwischen unter dem Begriff der sog. «investment ladder» fungiert und auf die sich auch das BAKOM schon wiederholt bezogen hat, wie folgt:

1.1 «This fundamental proposition underlies the logic of a time-variant access pricing principle, under which the prices of certain network resources are initially low (even below cost –

the incumbent using rents gained elsewhere to cross-subsidise the transaction) and then higher» (Cave, Vogelsang, 2003, 724).

1.2 «Commitment to a low regulated rental for the unbundled loop would clearly encourage a competitor's complementary investment and discourage loop duplication. If, however, the regulator were favouring duplication and, at the same time, were concerned about the entrant's short-term cash position, it might choose to alleviate its difficulties in the early phase of entry by a lower rental charge, which would then rise to above cost. The choice of a final level on the price curve at which the price would be stabilised would be influenced by the regulator's preference for network duplication» (Cave, Vogelsang, 2003, 725).

2. Das Aufkommen von Infrastrukturwettbewerb ist für Cave und Vogelsang somit der Referenzpunkt, wenn es darum geht, die Härte der Regulierung von Vorleistungspreisen sukzessive zurück zu nehmen. Da in der Schweiz allen voran mit den bidirektional und breitbandig aufgerüsteten Kabelnetzen bereits eine weitgehende Netz-Duplikation bzw. Infrastrukturwettbewerb vorliegt, stellt sich per se die Frage, inwieweit hier im Vergleich zu anderen Ländern eine Preisregulierung von Vorleistungen im Local Loop aus Effizienzerwägungen notwendig ist. Jedenfalls sind in Anlehnung an Vogelsang als Mitautoren der WIK-Studie spätestens im Zuge eines zunehmenden Infrastrukturwettbewerbs die Preise der Local-Loop-Vorleistungen im Niveau anzuheben, jedenfalls nicht zusätzlich zu senken, was bspw. bei einer Bewertung von Local-Loop-Anlagen zu historischen Anlagekosten die Konsequenz wäre.

3. Die Forderung nach einer umsichtigen Regulierung von Vorleistungspreisen bzw. einem sukzessiven Abbau derselben zum Erhalt des Infrastrukturwettbewerbs ist auch investorensseitig (HSBC, Bernstein Research, etc.) ein wichtiges Anliegen. Wir bitten Sie daher, die Erwägungen auch dieser Akteure bei der Beurteilung einer FDV-Revision einzubeziehen.

* Cave, M., Vogelsang, I. (2003), How access pricing and entry interact, Telecommunications Policy, 717-727.

3.2 Zugang zu Kabelkanalanlagen

3.3 Zugang zur Kupferanschlussleitung

3.4 Interkonnektion

3.5 Bitstromzugang

3.6 Mietleitungen