



CH-3003 Bern, PUE, Pfs

Bundesamt für Kommunikation
Herr René Dönni
Leiter Ecostat
Postfach 252
2501 Biel

Ihr Zeichen:
Unser Zeichen: BBV 7/12
Kontakt: Simon Pfister
Bern, 18. Juni 2012

Anhörung zu alternativen Methoden der Preisregulierung im Telekommunikationsbereich

Sehr geehrter Herr Dönni

Besten Dank für die Einladung zur Stellungnahme in oben erwähnter Angelegenheit. Gerne äussern wir uns zum Bericht der WIK und den Empfehlungen wie folgt:

- (1) Der Bericht setzt sich differenziert und kritisch mit der aktuellen Kalkulationsmethode auseinander und zeigt auf, dass zumindest bei bestimmten Zugangsprodukten die aktuelle Methodik nicht mehr adäquat ist. Es werden verschiedene alternative Methoden aufgezeigt, wie die Preise für die regulierten Vorleistungspreise hergeleitet werden können und konkrete Empfehlungen abgeleitet. Der Bericht bestätigt, dass zumindest in bestimmten Fällen eine Anpassung der Kalkulationsmethode angezeigt ist. **Die Preisüberwachung teilt diese Auffassung.**
- (2) Der Evaluation werden folgende Bewertungskriterien zu Grunde gelegt: Verbrauchernutzen, nachhaltiger Wettbewerb, Investitionsanreize und Umsetzbarkeit. Aus Sicht der Preisüberwachung muss dabei **der Verbrauchernutzer eindeutig im Vordergrund stehen. Anzustreben ist eine vielfältige, preiswerte und qualitativ hochstehende Versorgung der Bevölkerung und Wirtschaft mit Fernmeldediensten.** Wettbewerb und Investitionsanreize sind vielfach wirkungsvolle Instrumente, um diese Ziele sicherzustellen. Es sind aber Mittel zum Zweck. Entsprechend sollten sie nur dann positiv in eine Bewertung einfließen, wenn sie den Verbrauchernutzen steigern. Im Bericht und den abgeleiteten Empfehlungen wird diesem Umstand u.E. genügend Rechnung getragen. Empfehlenswert wäre, bereits einleitend die eigentliche Zielsetzung von den Instrumenten zu unterscheiden. Die Umsetzbarkeit stellt dabei aus unserer Sicht eine notwendige Bedingung für eine sinnvolle Regulierung dar.



- (3) Die Preisüberwachung teilt die Auffassung der WIK, dass bei Vorleistungspreisen das Kriterium der **Nichtdiskriminierung** als eigenständiges Kriterium erfüllt sein muss. Dies ergibt sich aus Sicht der Preisüberwachung bereits aus Art. 11 Fernmeldegesetz (FMG), der verlangt, dass Zugangspreise sowohl kostenorientiert als auch zu nichtdiskriminierenden Bedingungen angeboten werden müssen. Beide Anforderungen (Nichtdiskriminierung und Kostenorientierung) werden in Art. 52 und 54 der Fernmeldedienstverordnung (FDV) konkretisiert. Ein gesetzgeberischer Wille, dass sich die ComCom bei der Prüfung von Zugangsbedingungen in erster Linie auf das Kriterium der Kostenorientierung stützen soll, lässt sich aus den gesetzlichen Grundlagen nicht ableiten.
- (4) Das Bestehen einer **Preis-Kosten Schere** behindert wirksamen Wettbewerb erheblich oder beseitigt diesen gar ganz. Der Empfehlung der WIK, bei einer Preisbeurteilung ergänzend einen PKS-Test durchzuführen, ist zu folgen. Ob der PKS-Test in der Praxis ausreichen wird, um nicht-diskriminierende Zugangspreise sicherzustellen, hängt aus Sicht der Preisüberwachung auch von der gewählten Kostenmethode ab. Unterscheiden sich die regulierten Vorleistungspreise des marktbeherrschenden Netzbetreibers wesentlich von dessen tatsächlichen Kosten, schwächt dies die Wettbewerbsfähigkeit der zugangsnachfragenden Partei. Entscheidet sie sich beispielsweise aufgrund hoher Zugangspreise in eigene Infrastruktur zu investieren, besteht die Gefahr, dass die marktbeherrschende Anbieterin daraufhin die Zugangspreise senkt. Der Kostenvorteil verschafft der marktbeherrschenden Anbieterin das Potenzial, auf Investitionen zu reagieren, die ihre Marktstellung ernsthaft gefährden könnten. Unter solchen Bedingungen sollte aus Sicht der Preisüberwachung nicht von einem „nichtdiskriminierenden Netzzugang“ gesprochen werden. Technisch gesehen kann wie erwähnt diese Situation mit einer adäquaten Kostenmethode verhindert werden. Ist dies aber nicht der Fall, muss das Diskriminierungspotenzial, das sich aus der Differenz zwischen den anrechenbaren Kosten für Zugangspreise und den effektiven Kosten der marktbeherrschenden Anbieterin ergeben kann, mittels dem Gebot der Nichtdiskriminierung eingedämmt werden.
- (5) Die Preisüberwachung legt Wert darauf, dass neben der Kostenorientierung und der Nichtdiskriminierung **Transparenz** ein drittes und wichtige Kriterium darstellt, das Zugangspreise erfüllen müssen. Dieses Kriterium sollte dem Regulator, den zugangsnachfragenden Parteien sowie Dritten ermöglichen, die Höhe der Vorleistungspreise und deren Herleitung nachzuvollziehen bzw. zu plausibilisieren. Falls sich die Regulierung auf die geschätzten Kosten eines hypothetischen effizienten Herausforderers stützt, ist es nützlich, das Ergebnis den tatsächlichen Betriebs- und Kapitalkosten des regulierten Unternehmens gegenüber zu stellen. Werden die verwendeten kalkulatorischen Kosten den korrespondierenden finanzbuchhalterischen Aufwänden gegenübergestellt, können die Auswirkungen einer Regulierung auf die finanzielle Situation des regulierten Unternehmens und den Wettbewerb deutlich genauer eingeschätzt werden, als wenn dies abstrakt anhand von theoretischen Überlegungen und Marktbeobachtungen erfolgen muss. **Anzustreben ist in der Konsequenz ein buchhalterisches Unbundling für die regulierten Unternehmensbereiche.**
- (6) Der Bericht setzt sich eingehend mit der bisherigen Praxis bei der Bestimmung der Zugangspreise für **Kabelkanalanlagen** auseinander. Insbesondere wird dargelegt, dass Kabelkanalanlagen einerseits ein reguliertes Zugangsprodukt (Fall a) darstellen, das von alternativen Fernmeldedienstanbieterinnen nachgefragt wird. Andererseits dienen sie auch als Input für die Bestimmung des Zugangspreises von FTTH-Anschlüssen (Fall b). Dies kann aus Sicht der WIK, muss aber nicht, unterschiedliche Kostenansätze begründen.
- (7) Für den **Fall a** empfiehlt WIK die **Verwendung von historischen Kosten**. Dem ist nicht zuletzt aus Gründen der Umsetzbarkeit und der Transparenz zu folgen. Für den **Fall b** schlägt WIK zwei



Optionen vor. Option 1, die Verwendung von FL-LRIC (bei Knappheit und Steady State) sowie historischen Kosten als Proxy für SRIC+ (bei Überkapazität), erwiese sich in der Umsetzung in der Tat als ausserordentlich anspruchsvoll, was zu grosser regulatorischer Unsicherheit führen würde. **Auch im Fall b sollten deshalb historische Kosten (Option 2) der Kalkulation zu Grunde gelegt werden.** Dies aus folgenden Gründen:

- a. Die Herleitung der Kosten ist **konsistent zu Fall a.**
 - b. **Es findet eine Angleichung an die Regulierung von Stromnetzen statt, deren Kabelkanalanlagen häufig ebenfalls als Input für FTTH-Anlagen dienen.** Würden diese bei der Verwendung für FTTH nach FL-LRIC bewertet, käme es zu einer regulierungsbedingten Verzerrung der Anreize. Stromnetzbetreiber könnten ihre Rendite verbessern, wenn sie bestehende Kabelkanalanlagen vorwiegend für FTTH einsetzen und im Falle von Knappheit neue Kabelkanalanlagen für Stromnetze bauen, was die anrechenbaren Kosten für Stromnetznutzungsentgelte erhöht.
 - c. **Historische Kosten berücksichtigen, dass Tiefbauarbeiten in bereits überbauten Gebieten vielen historischen Gegebenheiten Rechnung tragen müssen und aus Effizienzgründen auch sollten.** Die Netztopologie eines FTTH-Netzes muss der historisch entstandenen Struktur des städtischen Untergrunds Rechnung tragen. Dies kann zu Mehrkosten führen, ermöglicht aber auch, Tiefbauarbeiten mit der Gas-, Strom- und Wasserversorgung zu koordinieren und bestehende Kanalisationen anderer Infrastrukturen zu nutzen. Diese Gegebenheiten werden in der Finanzbuchhaltung des regulierten Unternehmens abgebildet. In einem FL-LRIC-Modell sind sie dagegen nur schwer zu erfassen.
 - d. Es ist zu erinnern, dass bei Knappheit neue Anlagen tatsächlich auch zugebaut werden. **Neuanlagen fliessen sowohl bei einem HCA oder CCA Konzept zum Wiederbeschaffungswert bzw. Marktpreis in die regulatorische Kalkulation ein.** Im Falle der HCA ist das Unternehmen zu verpflichten, die effektiven Kosten und die Effizienz der Beschaffung (z.B. öffentliche Ausschreibung der Aufträge) nachzuweisen. Bei neugebauten Anlagen sind unter diesen Bedingungen die tatsächlich bezahlten Kosten (HCA-Betrachtung) äquivalent zu den CCA-Kosten, stellen aber den zuverlässigeren Schätzer dar als hypothetische Herleitungen, wie sie bei FL-LRIC Modellen mangels verlässlicher Daten vom Regulator zur Festlegung und Kontrolle von Wiederbeschaffungswerten durchgeführt werden müssen.
- (8) **Der Bericht zeigt auf, dass der Zugangspreis für den Kupfer-TAL mit der aktuellen Methodik gestützt auf FL-LRIC nicht korrekt geschätzt werden kann.** Er trägt der Kritik der Preisüberwachung Rechnung, dass ein kupferbasiertes Anschlussnetz eine auslaufende Technologie darstellt und nicht mehr als Modern Equivalent Asset (MEA) im Sinne von Art. 54 FDV verstanden werden kann. Die ComCom hat im Hinblick auf das Jahr 2013 eine Praxisänderung angekündigt. Es besteht insofern Einigkeit, dass Handlungsbedarf besteht.
- (9) Mit den aktuellen rechtlichen Grundlagen ist konsistent, ein Glasfasernetz als MEA für den Kupfer-TAL zu verwenden. Dabei ist der **Performance-Unterschied (Delta) zwischen Kupfer- und Glasfaseranschluss** zu berücksichtigen. Dies entspricht einer möglichen Stossrichtung die die Preisüberwachung in ihrer Stellungnahme vom 30. Juni 2010 im Verfahren IC, TAL, KOL 09/10 gestützt auf Art. 15 PÜG zu Handen der ComCom aufgezeigt hat.
- (10) Die Preisüberwachung geht mit dem Bericht einig, dass der Grenznutzen mit zunehmender Übertragungskapazität sinkt. WIK weist zurecht darauf hin, dass das Performance-Delta anhand der Wertschätzung der Marktbeteiligten hergeleitet werden sollte. Diese ändert sich mit dem wachsenden Bedarf an Bandbreite der Konsumentinnen und Konsumenten. Der von WIK vorgeschla-



gene Ansatz zur Schätzung des Performance-Deltas erscheint grundsätzlich gangbar. **Die Umsetzung könnte sich allerdings als komplex erweisen und Anlass zu Kontroversen geben.** Die Preisüberwachung erachtet es deshalb als empfehlenswert, den resultierenden Zugangspreis anhand der effektiven Kosten der Swisscom für den Kupfer-TAL zu plausibilisieren.

- (11) Die **Interkonnektionskosten** auf Basis des MEA eines paketvermittelten NGN zu ermitteln, erscheint konsistent zur bisherigen Praxis und kann gestützt auf die bestehenden gesetzlichen Bestimmungen umgesetzt werden. Die Option kapazitätsbasierter Zusammenschaltungsentgelte ist dabei sicherlich zu prüfen. Ebenso ist der Empfehlung einen PKS-Test als Nebenbedingung einzuführen zu folgen.
- (12) Der regulierte **Bitstrom-Zugang** ist im FMG gesetzlich befristet und beschränkt sich auf den Kupfer-TAL (fehlende Technologieneutralität). Die Bedeutung dieser Zugangsform ist daher abnehmend. Ohne Änderung der gesetzlichen Grundlage ist deshalb eine pragmatische Form der Regulierung anzustreben.
- (13) Für die Kostenbestimmung von **Mietleitungen** empfiehlt der Bericht, den gleichen Kostenstandard zu verwenden, der für den jeweiligen Leitungstyp zur Anwendung kommt. Dies erscheint im Grundsatz nachvollziehbar und konsistent. Die Kostenbestimmung von Mietleitungen sollte jedenfalls nicht in Unkenntnis des künftigen Kostenstandards des zugrundeliegenden Anschlusstyps festgelegt werden.

Für die wohlwollende Prüfung und Berücksichtigung unserer Stellungnahme danken wir Ihnen bestens. Im Übrigen verweisen wir auf unsere Stellungnahme im Rahmen der Expertenbefragung vom 14. März 2012.

Freundliche Grüsse

Beat Niederhauser
Geschäftsführer,
Stv. des Preisüberwachers

Simon Pfister
Leiter Fachbereich
Energie und Telekommunikation