

# Medienrohstoff

## zur Medienmitteilung der ComCom vom 24. September 2008

Das am 1. April 2007 in Kraft getretene Fernmeldegesetz (FMG) sieht in Artikel 11 folgende Zugangsformen vor, die eine marktbeherrschende Anbieterin zu kostenorientierten Preisen anbieten muss:

1. Vollständige Entbündelung des Teilnehmeranschlusses
2. Schneller Bitstromzugang (während vier Jahren)
3. Verrechnen von Teilnehmeranschlüssen des Festnetzes
4. Interkonnektion
5. Mietleitungen
6. Zugang zu den Kabelkanalisationen

Im Sommer und Herbst 2007 haben Colt, Cablecom, Orange und Sunrise die Eidg. Kommunikationskommission (ComCom) mit separaten Eingaben um die Festlegung der Bedingungen für den vollständig entbündelten Zugang zum Teilnehmeranschluss (TAL) sowie für die so genannte Kollokation (KOL) nachgesucht. *Kollokation* ist die Installation und der Betrieb der für die Entbündelung notwendigen Geräte durch alternative Fernmeldedienstanbieterinnen in den Zentralen der Swisscom. Die entbündelten Leitungen können Fernmeldedienstanbieterinnen ohne eigenes Anschlussnetz zu regulierten Grosshandelspreisen anmieten und ihren Kunden selbst zusammengestellte Angebotspakete anbieten. Die Kunden können ihre Telecom-Dienstleistungen aus einer Hand beziehen.

Zusätzlich haben die Firmen Colt, Sunrise, Tele2 und Verizon die ComCom um die Festlegung von Interkonnektionsbedingungen für die Jahre 2004 bis 2008 ersucht. *Interkonnektionsdienste* beziehen Telekommunikationsanbieterinnen, um ihren Endkundinnen und Endkunden Sprachdienste oder den schmalbandigen Internetzugang anbieten zu können.

Die ComCom hat nun sowohl bezüglich der Preise für entbündelte Anschlussleitungen (TAL) und Kollokation als auch bei den Interkonnektionspreisen Entscheide gefällt. Im Dezember 2007 hatte sie bereits die Interkonnektionspreise 2004 - 2006 in den Verfahren Colt und Verizon festlegt. Mit den neuen Entscheiden werden nun die restlichen Preise bis und mit 2008 verfügt. Sie hat dabei die für die Jahre 2004-2006 bereits festgelegten Preise bestätigt.

Im Herbst 2007 wurden auch verschiedene Gesuche betreffend die Zugangsformen "Verrechnung der Teilnehmeranschlüsse", "Mietleitungen" und die Mitbenutzung von Kabelkanälen eingereicht; diese Verfahren laufen noch.

Das vorliegende Dokument gibt einen Überblick – sowohl für die Entbündelungs- als auch die Interkonnektionsverfahren – über den Ablauf der jetzt entschiedenen Verfahren (Kapitel A), umschreibt die Erkenntnisse der Kostenüberprüfung (Kapitel B), die Resultate (Kapitel C) und erklärt den technischen und ökonomischen Hintergrund (Kapitel III), insbesondere die angewendete Methode zur Kostenberechnung (LRIC - Long Run Incremental Costs).

## I Vollständige Entbündelung und Kollokation

### A Verfahren

Die TAL- und KOL-Gesuche wurden im Jahr 2007 eingereicht. Das BAKOM hat die umfangreichen Beweismittel analysiert und die Parteien angehört. Die Frage der Marktbeherrschung war nicht strittig, so dass in diesen Verfahren die Wettbewerbskommission (WEKO) nicht konsultiert werden musste. Hingegen floss in die Entscheide eine Empfehlung des Preisüberwachers ein. Auf die Durchführung von Schlichtungsverhandlungen wurde verzichtet, da die Parteien nicht verhandlungsbereit waren. Die ComCom hat die heute kommunizierten Entscheide am 22. September 2007 gefällt.

### B Kostenüberprüfung

Bei den Entbündelungsverfahren stehen die monatlichen Kosten für das Kupferanschlussnetz sowie die einmalige Aufschaltgebühr im Zentrum. Ebenfalls von Belang ist der Preis für die Kollokation, d.h. die Miete von Flächen in bestimmten Swisscom-Gebäuden, den sogenannten Anschlusszentralen.

Die Überprüfung der relevanten Kosten erfolgte auf der Basis eines von Swisscom entwickelten Kostenmodells, welches dem BAKOM erstmals zugänglich gemacht wurde. Mit Hilfe dieser parametrisierbaren Software konnte das BAKOM die gemäss den gesetzlichen Vorgaben notwendigen Anpassungen vornehmen und die Preise berechnen

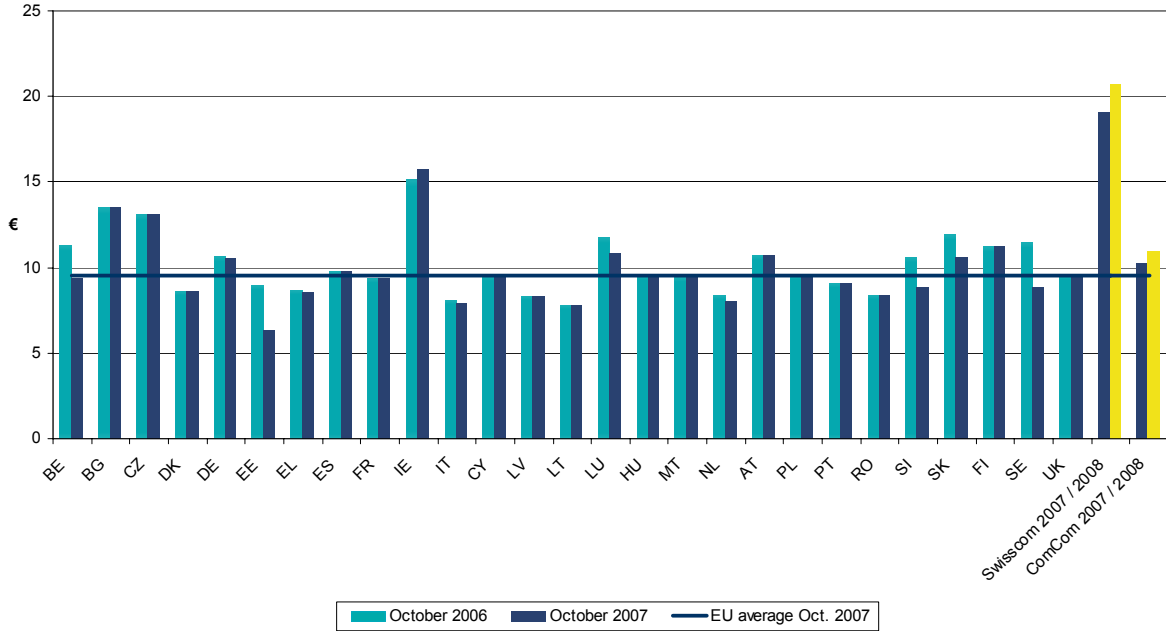
Die Überprüfung des LRIC-Kostenmodells von Swisscom hat gezeigt, dass die ComCom im Hinblick auf die Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen im Modell einige Anpassungen vorzunehmen hatte. So ging Swisscom von zu hohen Baukosten zur Erstellung des Anschlussnetzes aus und setzte die Abschreibungsdauern bei den Investitionen in Kabelkanalisationen und Kupferleitungen zu kurz an. Bei der Aufteilung der Tiefbaukosten auf mehrere Infrastrukturen (Telecom, Strom, CATV) ging Swisscom von zu ungünstigen Annahmen aus. Anpassungen mussten zudem bei den Verwaltungsgemeinkosten (Overhead) sowie bei der Höhe des Kapitalkostensatzes vorgenommen werden. Die ComCom hat die Angaben im Kostenmodell im Sinne der gesetzlichen Vorgaben korrigiert, was zu den verfügbaren Preisreduktionen führt.

### C Auswirkung auf die Preisfestsetzung

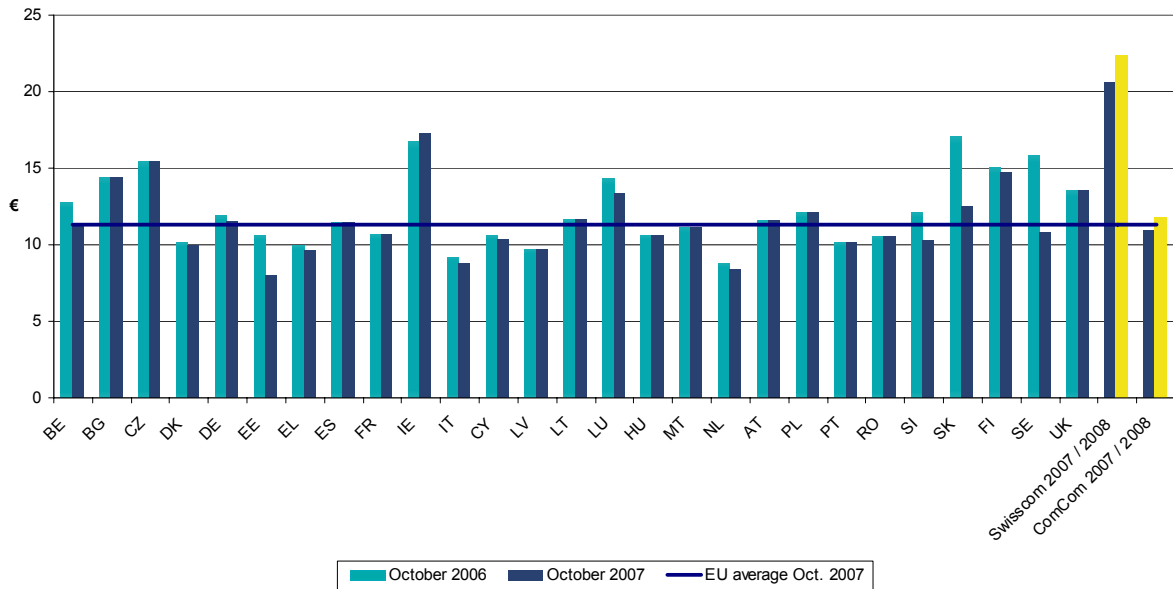
Die von der ComCom vorgenommenen Anpassungen führen für den *entbündelten Teilnehmeranschluss* zu Preisreduktionen gegenüber dem Kostennachweis von Swisscom im Bereich von 46 - 47% für die monatlich wiederkehrenden Preise und 4 - 56% für die einmaligen Preise. Hinsichtlich der *Kollokation* fielen die Preisanpassungen sehr unterschiedlich aus. Die monatlich wiederkehrenden Preise werden um 2 - 4% gesenkt, während für die einmaligen Preise Anpassungen von bis zu 87% gegenüber dem Kostennachweis von Swisscom erforderlich sind.

Die nachfolgenden Grafiken zeigen den Entbündelungspreis im europäischen Vergleich. Es gilt zu beachten, dass der Vergleich auf Grund mangelnder Daten für die europäischen Länder die Werte der Jahre 2006 und 2007, für die Schweiz aber die Werte 2007 und 2008 enthält.

### Monatliche Miete TAL ohne Aufschaltgebühr



### Monatliche Miete TAL inkl. Aufschaltgebühr (Durchschnitt über 3 Jahre)



## **II Interkonnektion**

### **A Verfahren**

Gesuche zu den Interkonnektionsbedingungen wurden im Jahr 2004 eingereicht, jedoch im Einverständnis mit den Parteien sogleich sistiert, um einen hängigen Grundsatzentscheid des Bundesgerichts über die Preisfestsetzung abzuwarten. Diese Verfahren konnten nach dem Bundesgerichtsentscheid Ende 2006 wieder aufgenommen werden, wurden jedoch abermals verzögert, da die Swisscom die Zuständigkeit der ComCom zur Festsetzung der Preise 2007 bestritt und die Frage, letztlich erfolglos, vors Bundesverwaltungsgericht zog. Die Entscheide zu den Gesuchen von Sunrise und Tele2 betreffend die Jahre 2004 bis 2006 führen zum gleichen Ergebnis wie die bereits am 14. Dezember 2007 entschiedenen Gesuche von Colt und Verizon für die gleiche Zeitspanne. Sie umfassen jedoch zusätzliche Dienste, bei denen die Marktbeherrschung umstritten war, weshalb sie mehr Zeit in Anspruch genommen haben. Zusätzlich zu den Jahren 2004 bis 2006 wurden nun in allen Fällen noch die Preise für die Jahre 2007 und 2008 entschieden. Damit liegen zum ersten Mal seit der Markttöffnung im Jahre 1998 aktuell geltende und von der ComCom entschiedene Interkonnektionspreise für ein laufendes Jahr vor.

Auch bei den Interkonnektionsgesuchen hat das BAKOM die umfangreichen Beweismittel analysiert und die Parteien angehört. Die Frage der Marktbeherrschung durch Swisscom war in den von Sunrise und Tele2 angestrebten Verfahren in Bezug auf einzelne Dienste strittig, so dass hierzu die Wettbewerbskommission konsultiert werden musste. Die WEKO kam bei allen Diensten zum Schluss, dass Swisscom marktbeherrschend sei. Auch hier floss wiederum eine Empfehlung des Preisüberwachers in die Entscheide ein, welche die ComCom am 22. September 2008 gefällt hat.

### **B Kostenüberprüfung**

Gegenstand der Interkonnektionsverfahren waren Interkonnektionstarife sowohl für nutzungsabhängige Dienste (Terminierung und Originierung), als auch für nutzungsunabhängige Dienste (sog. Implementierungsdienste), die für die physische Netzzusammenschaltung notwendig sind (z.B. Einrichten der Betreiberwahl oder Implementieren neuer Nummernblöcke).

Für die Berechnung der Preise der nutzungsabhängigen Interkonnektionsdienste (Usage Charges) verwendete Swisscom ein LRIC-Kostenmodell und leitete daraus die aus ihrer Sicht kostenorientierten Tarife ab. Dieses Modell stand den Behörden bei der Überprüfung des Kostennachweises der Jahre 2004 bis und mit 2006 noch nicht zur Verfügung. Hier kamen so genannte Plausibilitätstabellen zu Anwendung (vgl. frühere Interkonnektionsentscheide).

Für die Jahre 2007 und 2008 hingegen machte die Swisscom dem BAKOM wie im Fall der Entbündelungspreise erstmals ihr Kostenmodell zugänglich, so dass die effektiven Modellkosten detailliert überprüft werden konnten.

Die Überprüfung des LRIC-Kostenmodells von Swisscom hat im Hinblick auf die Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen einigen Anpassungsbedarf aufgezeigt. So hat die Swisscom in den Interkonnektionsverfahren wiederum teilweise zu kurze Nutzungsdauern und überhöhte Betriebskosten angenommen. Den grössten Teil der nun ausgeführten Anpassungen hatte die ComCom bereits in ihrem Entscheid zu den gleichgelagerten Verfahren von Colt und Verizon vom 14.12.2007 vorgenommen – es wurden bezüglich Interkonnektion also keine Berechnungsparameter verändert. Im Weiteren waren noch die Höhe von Overheadkosten sowie die Höhe

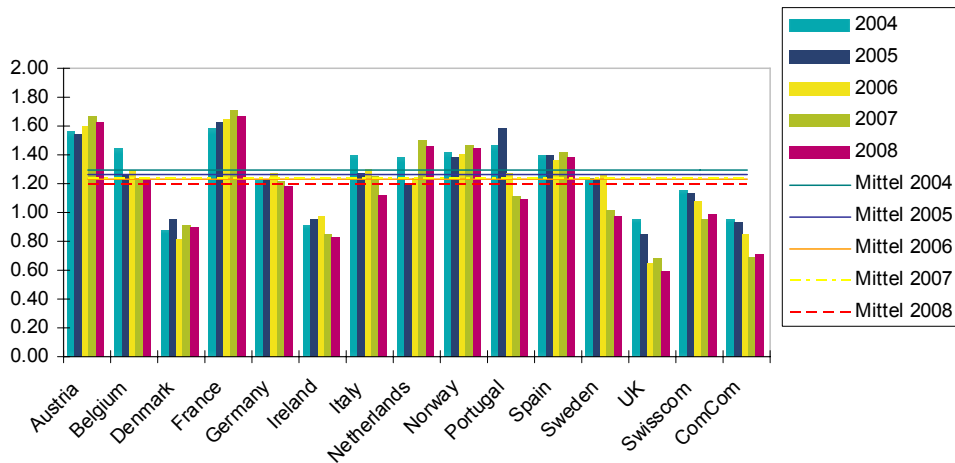
des Kapitalkostensatzes zu beanstanden. Die ComCom hat dies im Sinne der gesetzlichen Vorgaben korrigiert, was zu den verfügbaren Preisreduktionen führt.

### C Auswirkung auf die Preisfestsetzung

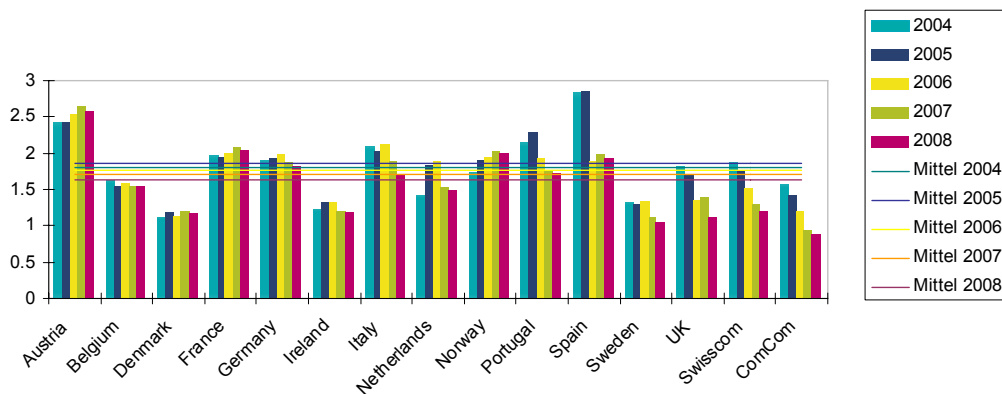
Für die *nutzungsabhängigen Dienste der Interkonnektion* ergeben sich mehrheitlich Preissenkungen zwischen 25 - 30% gegenüber den von Swisscom nachgewiesenen Preisen. Einige wenige nutzungsabhängige Dienste erfuhren keine oder nur geringe Anpassungen im Bereich von minus 1 - 3%. Ein ähnliches Bild ergibt sich auch bei den *nutzungsunabhängigen Interkonnektionstarifen*, welche Preisreduktionen von 20 - 30% aufwiesen. Eine Ausnahme bildet der Preis für die Implementierung des Terminierungsdienstes, welcher um 49% gesenkt wird.

Die nachfolgenden Grafiken zeigen die wichtigsten Preise im europäischen Vergleich.

### Originierung Regional in Rp./Min. (Gesprächsdauer 4 Minuten)



### Terminierung National in Rp./Min. (Gesprächsdauer 4 Minuten)



### III Ökonomischer Hintergrund und LRIC-Methode

Mit der „*Entbündelung der letzten Meile (ULL)*“ ist die physische Umschaltung der Kupferanschlussleitung, die zwischen der Anschlusszentrale der Swisscom und den einzelnen Endkunden verlegt ist, gemeint. Die Kupferanschlussleitung wird dabei auf Wunsch vom Swisscom-Netz getrennt und gegen ein kostendeckendes Entgelt mit dem Netz einer alternativen Fernmeldedienstanbieterin verbunden.

Der Begriff „*Interkonnektion*“ (IC) hingegen bezeichnet zum einen die physische Verbindung von Telekommunikationsnetzen untereinander und zum andern die dadurch möglich werdende Verbindung zwischen Fernmeldediensten. Aus ökonomischer Sicht dienen sowohl die Entbündelung der letzten Meile wie auch die Interkonnektion primär der Marktöffnung beziehungsweise der Schaffung und Förderung von wirksamem Wettbewerb, indem die neuen Marktteilnehmer das Swisscom-Netz zu fairen Bedingungen mitbenutzen können.

Gemäss Art. 11 Abs. 1 des Fernmeldegesetzes (FMG) müssen marktbeherrschende Anbieterinnen von Fernmeldediensten anderen Anbieterinnen nach den Grundsätzen einer transparenten und kostenorientierten Preisgestaltung auf nichtdiskriminierende Weise Interkonnektion gewähren. Eine marktbeherrschende Anbieterin soll für das Angebot dieser so genannten Vorleistungsprodukte (wholesale) wirtschaftlich angemessen entschädigt werden. Könnte sie die Preise für die Vorleistungsprodukte ohne Marktdruck eigenständig festlegen, wäre sie womöglich versucht, diese so hoch anzusetzen, dass neu eintretende Marktteilnehmer keine oder nur eine unzureichende Marge erzielen können. Der Wettbewerb würde dadurch behindert, die marktbeherrschende Anbieterin wäre in der Folge weiterhin in der Lage, Monopolrenten zu erzielen.

Der Wille des Gesetzgebers, wonach verhindert werden soll, dass aus dem einst staatlichen Monopol ein privates wird (Botschaft zum revidierten Fernmeldegesetz vom 10. Juni 1996, BBl 1996 III 1410), würde damit unterlaufen. Die Schaffung wirksamen Wettbewerbs und somit auch von Effizienz in der Leistungsbereitstellung ist aber gerade erklärtes Ziel der Fernmeldegesetzgebung (Art. 1 Abs. 2 lit. c FMG). Davon profitieren letztlich insbesondere die Endverbraucher. Der Preisregulierung muss somit ein ökonomisches Konzept zu Grunde gelegt werden, welches Märkte für Zugangsleistungen (Entbündelung oder Interkonnektion) mit wirksamem Wettbewerb simuliert.

Dem Zweckartikel des FMG gerecht wird das ökonomische Konzept der bestreitbaren Märkte (Contestable Markets). Dieses Konzept geht von der Hypothese aus, dass keine Markteintrittsbarrieren bestehen. Auf bestreitbaren Absatzmärkten diszipliniert ein hypothetischer Markteintreter das etablierte Unternehmen in seiner Preisfestlegung, da dieses jederzeit mit einem neuen Konkurrenten rechnen muss. Damit werden Gewinne (ökonomische Renten) verhindert, die über die marktübliche Verzinsung des eingesetzten Kapitals hinausgehen. Zur Umsetzung dieses Konzepts eignet sich die LRIC-Berechnungsmethode („Long Run Incremental Costs“) in hohem Masse.

## Eidgenössische Kommunikationskommission (ComCom) Medienrohstoff vom 24.9.2008

Der Bundesrat hat in Artikel 54 der Fernmeldedienstverordnung (FDV) die verschiedenen Elemente der international anerkannten und erprobten LRIC-Methode klar vorgegeben:

- **Relevante Kosten:** Grundsätzlich dürfen nur jene Kosten in der Berechnung von Zugangspreisen berücksichtigt werden, die von den entsprechenden Diensten direkt verursacht werden bzw. dazu in einer engen Beziehung stehen. Dazu gehören auch ein verhältnismässiger Anteil an gemeinsamen Kosten verschiedener Dienste (Joint Costs) und an den Gemeinkosten des Unternehmens (Common Costs); ferner ein branchenüblicher Kapitalertrag.
- **Effizienter Anbieter:** Das maximal zulässige Kostenniveau entspricht demjenigen einer effizienten Anbieterin, welche auf einem bestreitbaren Markt ein neues Netz mit modernster Technologie aufbaut. Dies impliziert, dass das entsprechende Netz mit dem Bewertungskonzept "Modern Equivalent Assets" (MEA) auf Basis von jeweils aktuellen Wiederbeschaffungswerten bewertet wird. Generell werden – wie in der Verordnung vorgesehen – keine historischen Kosten berücksichtigt, sondern jene, die heute für den Aufbau eines solchen Netzes anfallen würden.
- **Langfristige Kosten (Long Run) auf aktueller Basis (Forward Looking):** Die Betrachtung erfolgt zukunftsgerichtet, d.h. es dürfen bei der Preisgestaltung keine Altlasten berücksichtigt werden. Weiter wird davon ausgegangen, dass langfristig alle Kosten variabel sind und demnach die effiziente Anbieterin ihr Netz derart dimensioniert, dass sie die aktuelle und künftige Nachfrage befriedigen kann.

Die LRIC-Methode bedeutet allerdings nicht, dass das regulierte Unternehmen das von der hypothetischen Markteintreterin vorgegebene Kostenniveau durch einen Um- oder Neubau seines Netzes gerecht werden muss. Vielmehr wird durch eine geeignete Abschreibungspolitik (in der Vergangenheit) erreicht, dass das aktuelle Kostenniveau demjenigen einer hypothetischen, effizienten Markteintreterin entspricht.

Einerseits gewährleistet die LRIC-Methode den Konkurrentinnen von Swisscom einen Zugang zum Netz der marktbeherrschenden Anbieterin zu Bedingungen, die den Wettbewerb fördern. Die Methode verhindert andererseits aber auch, dass eine neue Fernmeldediensteanbieterin das Swisscom-Netz zu marginalen Kosten benutzen kann. Die nach der LRIC-Methode errechneten Preise stellen somit letztlich auch sicher, dass Swisscom ihr Netz laufend unterhält und erneuert.

*Auszug aus dem Fernmeldegesetz (FMG, SR 784.10):*

**Art. 11 Gewährung des Zugangs durch marktbeherrschende Anbieterinnen**

1. Marktbeherrschende Anbieterinnen von Fernmeldediensten müssen anderen Anbieterinnen auf transparente und nicht diskriminierende Weise zu kostenorientierten Preisen in folgenden Formen Zugang zu ihren Einrichtungen und zu ihren Diensten gewähren:
    - a) den vollständig entbündelten Zugang zum Teilnehmeranschluss;
    - b) während vier Jahren den schnellen Bitstromzugang;
    - c) das Verrechnen von Teilnehmeranschlüssen des Festnetzes;
    - d) die Interkonnektion;
    - e) Mietleitungen;
    - f) den Zugang zu den Kabelkanalisationen, sofern diese über eine ausreichende Kapazität verfügen.
  2. Sie müssen die Bedingungen und Preise für ihre einzelnen Zugangsdienstleistungen gesondert ausweisen.
  3. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.
  4. Anbieterinnen von Fernmeldediensten stellen dem Bundesamt eine Kopie ihrer Vereinbarung über den Zugang zu. Soweit keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen, gewährt das Bundesamt Einsicht in die Vereinbarungen.
  5. Keine Pflicht zum Zugang besteht für die Verbreitung von Radio- und Fernsehprogrammen.
- 

*Auszug aus der Fernmeldedienstverordnung (FDV, SR 784.101.1):*

**Art. 54 Kostenorientierte Preisgestaltung**

1. Die Festsetzung der Preise für Dienstleistungen im Zugangsbereich beruht auf folgenden Elementen:
  - a) den in einem kausalen Zusammenhang mit der Dienstleistung stehenden Kosten (relevante Kosten);
  - b) den langfristigen Zusatzkosten der in Anspruch genommenen Netzkomponenten und denjenigen, die ausschliesslich durch Zugangsdienstleistungen hervorgerufen werden (long run incremental costs, LRIC);
  - c) einem konstanten Zusatz, der auf einem verhältnismässigen Anteil an den relevanten gemeinsamen Kosten und den Gemeinkosten (joint and common costs) basiert (constant mark up);
  - d) einem branchenüblichen Kapitalertrag für die eingesetzten Investitionen.
2. Die Kosten entsprechen den Aufwendungen und Investitionen einer effizienten Anbieterin. Die Berechnung der Kosten beruht auf aktueller Basis (forward looking). Die Kosten des Netzes entsprechen den Wiederbeschaffungskosten (modern equivalent assets).
3. Die Zugangsdienstleistungen sind getrennt von den übrigen Diensten abzurechnen und in Rechnung zu stellen.