



14.08.2013

Anhörung zur Änderung der Verordnung über Fernmeldedienste (FDV)

Zusammenfassung der Ergebnisse

1. Allgemeines

In Anwendung von Artikel 10 des Vernehmlassungsgesetzes (SR 172.061) hat das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) die betroffenen Kreise zu den Änderungsentwürfen der Verordnung vom 9. März 2007 über Fernmeldedienste (FDV; SR 784.101.1) angehört. Die Anhörung der betroffenen Kreise wurde am 17. April 2013 eröffnet und endete am 21. Juni 2013.

Das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) hat 42 Stellungnahmen erhalten. 18 Stellungnehmende befürworten mehrheitlich die vorgeschlagene Revision, während sich 20 Stellungnahmen eher dagegen aussprechen. 4 Stellungnahmen beziehen keine Stellung resp. äussern sich nicht zum Inhalt der Revision.

Ganz oder mehrheitlich befürwortend äussern sich namentlich Entbündelungsprodukte nachfragende Anbieterinnen (u.a. **Orange, Sunrise, Verizon, VTX**) oder Konsumentenschutzorganisationen, ganz oder mehrheitlich ablehnend nahmen vorab Swisscom, Kabelnetzbetreiberinnen, Glasfaserfirmen sowie die Verbände **asut** und **openaxs** Stellung. **Asut** ergänzt, dass innerhalb des Verbandes divergierende Meinungen bestehen würden. Die **CATV Group** schliesst sich der Meinung von **asut** und derjenigen von **Swisscom** an. **Yetnet Genossenschaftsverband** verweist auf die Stellungnahme von **Swisscable**, welche in ihrem Sinne abgefasst sei. Von den Stellung nehmenden politischen Parteien sprechen sich die **Bürgerlich-Demokratische Partei Schweiz (BDP)**, die **Grünen**, die **Schweizerische Volkspartei (SVP)** und die **Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SP)** gegen die Vorlage aus. Für die Revision nehmen die **CVP** und die **FDP. Die Liberalen** Stellung.

2. Überblick

Die Gegner der Revision befürchten insbesondere eine durch die vorgeschlagene Verordnungs-Anpassung geschaffene Rechtsunsicherheit und mögliche negative Folgen für die Investitionstätigkeit bei Glasfaseranschlussnetzen im Allgemeinen und in ländlichen Regionen im Speziellen. Ohne vertieft auf einzelne Bestimmungen der vorgeschlagenen Revision einzugehen, sprechen sich **energie-cluster.ch**, das **Institut für Wirtschaftsstudien Basel AG**, **openaxs**, der **Schweizerische Gemein-deverband**, die **Services Industriels de Genève** und die **Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern** gegen eine Revision aus. Das **Departement für Volkswirtschaft und Soziales Graubünden** befürchtet negative Auswirkungen auf den Ausbau der Breitbandnetze und beantragt, die vorgesehe-nen Änderungen auf ihre Auswirkungen hinsichtlich der Investitionsbereitschaft der Fernmelde-dienstanbieterinnen (FDA) zu prüfen und gegebenenfalls anzupassen. **Economiesuisse** kann auf-grund divergierender Haltungen von betroffenen Mitgliedern keine konsolidierte Meinung vertreten, äussert sich jedoch insgesamt kritisch zur Revision. **Glasfasernetz Schweiz** stellt die gesetzliche Grundlage für die Änderungen in Frage, sieht keinen Anpassungsbedarf und befürchtet aufgrund von

Rechtsunsicherheit und Preisreduktionen eine Abbremsung der Investitionsdynamik. Die **Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB)** beurteilt den Vorschlag als investitionshemmend, wobei die ländlichen Regionen die Leidtragenden wären. **Swisscable** lehnt die Revisionsvorschläge ab, da die Instrumente komplex und die Wirkung nicht klar erkennbar seien und Rechtsunsicherheit die Folge wäre. **Swisscom** betont, die Änderungen würden bei den Interkonnectionsdiensten und den Mietleitungen kurzfristig sowie insbesondere beim Preis für eine Teilnehmeranschlussleitung (TAL) zu massiven Preissenkungen führen. Sie befürchtet dadurch Wettbewerbsverzerrungen beim Infrastrukturwettbewerb, weshalb die Verordnung letztlich nicht mit dem Willen des Gesetzgebers vereinbar sei. **Upc cablecom** betont die zentrale Rolle des Infrastrukturwettbewerbs und bevorzugt die geltenden Bestimmungen basierend auf Wiederbeschaffungskosten. Sie ortet in steigenden TAL-Preisen positive Investitionssignale für alle Anbieterinnen.

Die Befürworter der Revision gehen durch die Anpassung von einer sich positiv auf die Leistungserbringung und die Standortattraktivität auswirkenden Belebung des Wettbewerbs aus und verneinen negative Investitionsanreize. **Sunrise** ortet aus Erkenntnissen von wissenschaftlichen Studien im Gegenteil eher positive Auswirkungen auf die Investitionstätigkeit in Glasfaseranschlussnetze und höhere Anreize für alternative FDA, auch in ländlichen Regionen zu investieren. **Schneider Rechtsanwälte** betonen, dass verschiedene Studien keine nachteiligen Effekte auf Glasfaserinvestitionen durch reduzierte Preise für Teilnehmeranschlussleitungen zeitigten. Viele der grundsätzlich befürwortenden Stellungnahmen sprechen sich gegen einen Gleitpfad für Interkonnections- und Mietleitungsdienste aus, da er nicht gerechtfertigt sei. Diese Haltung wird von **BT, mobilzone, Orange, SwiNOG Federation** und **Talk Easy** vertreten, ohne auf weitere einzelne Bestimmungen einzugehen. Die **Chambres vaudoise des art et métiers** und das **Centre Patronal** begrüßen insbesondere eine neutrale Ausgestaltung der Verordnung. **Colt** begrüsst das Engagement des UVEK in dieser Angelegenheit. Die **Stiftung für Konsumentenschutz (SKS)** ist überzeugt, dass die Revision zu mehr Wettbewerb und somit zu tieferen Endkundenpreisen führen wird und geht nicht von einer erheblichen Veränderung der Investitionsanreize aus. **Sunrise** ist grundsätzlich mit dem von ihr als Kompromiss bezeichneten Vorschlag einverstanden. Die Verankerung einer Preisuntergrenze sowie einen Gleitpfad für Interkonnections- und Mietleitungsdienste wird jedoch abgelehnt. Die **Fédération romande des consommateurs (FRC)**, **Verizon** und **VTX** begrüßen ausdrücklich die Bestimmungen zur Preis-Kosten-Schere und sprechen sich gegen einen Gleitpfad aus.

Der **Schweizerische Gewerbeverband** anerkennt, dass die aktuelle Regulierung dem technischen Fortschritt nicht gerecht werde, betont jedoch, dass nicht klar sei, ob die nun vorgeschlagene Änderung der FDV Verbesserung bringe. Es würden plausible und quantifizierbare Auswirkungsszenarien fehlen. Es wird eine Art Probephase vorgeschlagen, in der die heutige Regelung beibehalten wird. Ausserdem wird die Gesetzeskonformität der Vorlage angezweifelt.

Die **Antennengenossenschaft Fehraltorf (AGF)** hat keine Kommentare.

Für das **Konsumentenforum kf** gestaltet sich die Folgeabschätzung der Revision als schwierig. Grundsätzlich wird jede Form von Wettbewerb begrüsst. Änderungen der Verordnung dürften jedoch nicht zu einem Investitionsstopp führen.

Die **Gruppe Initiantinnen der Unterschriften-Aktion für Fernsehuntertitelung im Schweizer Privatfernsehen - Region Südostschweiz-Zürich 2008** und **sonos Schweiz - Verband für Gehörlosen- und Hörgeschädigten-Organisationen** äussern sich nicht zum Thema der vorliegenden Verordnungsänderung.

3. Stellungnahmen zu einzelnen Bestimmungen

Artikel 1

Swisscom erachtet die Definition des Begriffs Zugangspreis als unnötig und abgesehen davon sei die vorgeschlagene Ergänzung von Art. 1 FDV systematisch am falschen Ort.

Artikel 52 Nichtdiskriminierung

FRC, Verizon und **VTX** begrüßen die Bestimmungen zur Preis-Kosten-Schere (PKS) ausdrücklich. **Sunrise** fordert generell diskriminierungsfreien Zugang und zitiert eine Studie, welche besagt, dass ein steigender Kupfer-TAL-Preis die Wahrscheinlichkeit von PKS erhöhe.

Asut, Swisscable und **Swisscom** lehnen die Einführung einer PKS-Überprüfung explizit ab. **Asut** betont, derartige Instrumente bestünden bereits im Kartellrecht. Ausserdem sei es unwahrscheinlich, dass im heutigen wettbewerblichen Umfeld PKS praktiziert werden. Eine PKS-Überprüfung würde vielmehr den Endkundenwettbewerb beeinträchtigen. **Swisscom** bestreitet, in der Vergangenheit PKS praktiziert zu haben. Der einzige Fall einer PKS-Überprüfung vor der Wettbewerbskommission (WEKO) habe sich nicht auf Zugangsdienste nach Art. 11 des Fernmeldegesetzes (FMG) bezogen. Generell entfalte bereits das Kartellrecht hinsichtlich PKS eine präventive Wirkung. Im Übrigen würde die Sektorregulierung bereits heute ein aufsichtsrechtliches Einschreiten des BAKOM ermöglichen. Gegen eine PKS-Überprüfung spreche auch die Marktentwicklung, welche alternativen Fernmelde-diensteanbieterinnen Gewinne ermögliche und Markteintritte zeitige. Der Wettbewerb mit anderen Infrastrukturen wie den Kabelnetzinfrastrukturen lasse PKS unlogisch erscheinen, da eine PKS gegenüber alternativen FDA die Abwanderung von Kunden auf andere Infrastrukturen fördern würde. Für die Einführung einer PKS-Überprüfung fehle ausserdem die gesetzliche Grundlage. Faktisch habe überdies im Falle der Feststellung einer PKS und der entsprechenden Preisfestlegung neu das Nichtdiskriminierungsgebot Vorrang vor der Kostenorientierung, was einem Widerspruch „intra legem“ gleichkomme. Alternative FDA könnten fortan beinahe ohne Prozessrisiko PKS geltend machen. Zudem sieht Swisscom ein Risiko unterjähriger Anpassungen von Vorleistungspreisen als Folge endkunden-seitiger Promotionsangebote. Falls für die Überprüfung einer PKS auf ein Jahr abgestellt würde, sei die im FMG vorgesehene Entscheidungsfrist der Eidgenössischen Kommunikationskommission (ComCom) von sieben Monaten kaum einzuhalten. Eine PKS-Überprüfung durch die ComCom könne überdies dazu führen, dass sich Swisscom mit preisgünstigen Angeboten eher zurückhalte, was dem Zweckartikel des FMG bezüglich der Gewährleistung preiswerter Angebote entgegenliefe. Tiefere Preise als solche gemäss den Vorgaben zur Kostenorientierung schaden nicht zuletzt dem Infrastrukturwettbewerb.

Laut **economiesuisse** dürften die Probleme, welche eine PKS-Überprüfung erforderlich machten, bei einem Funktionieren der bestehenden Regulierung nicht auftreten.

Artikel 54 Kostenorientierte Preisgestaltung, Grundsatz

Swisscom ist der Meinung, die FDV-Revision sollte zur Erhöhung der Rechtssicherheit genutzt werden, weshalb wichtige Parameter der Preisregulierung in der FDV neu detailliert geregelt werden sollten. Sie macht Änderungsvorschläge für Art. 54 Abs. 2 Bst. c zu relevanten gemeinsamen Kosten und den Gemeinkosten sowie für Art. 54 Abs. 2 Bst. d zum branchenüblichen Kapitalertrag für die eingesetzten Investitionen. Namentlich soll für den branchenüblichen Kapitalertrag weitgehend die Regelung der Stromversorgungsverordnung übernommen werden. Dies wird auch von **asut** und **Glasfasernetz Schweiz** vorgeschlagen. Ausserdem schlägt **Swisscom** vor, Art. 54 FDV mit einem neuen Absatz zu ergänzen, welcher die Nutzungsdauern der Netzkomponenten gemäss der heutigen Praxis der ComCom in der FDV festlegt.

Der **Schweizerischen Gewerbeverband** schlägt vor, in einer Art Probephase die heutigen Regeln zunächst beizubehalten und parallel dazu Berechnungsergebnisse zu veröffentlichen, welche nach den in der Verordnungsvorlage vorgeschlagenen Instrumenten ermittelt würden.

Artikel 54a Bewertung von Kabelkanalisationen

FRC, der **Schweizerische Gewerbeverband** und **VTX** sprechen sich ausdrücklich für die vorgeschlagene Bewertung von Kabelkanalisationen aus.

Die **BDP** begrüsst, dass historische Kosten bei der Bewertung von Kabelkanalisationen in den Vorschlägen kein Thema mehr sei.

Sunrise hätte eine historische Bewertung der Kabelkanalisationen bevorzugt. Sie fordert, dass zumindest das eingesetzte Kapital basierend auf historischen Kosten bestimmt wird.

Swisscom lehnt die neue Bestimmung zur Bewertung der Kabelkanalisationen in der vorliegenden Form ab. Die Bestimmung sei widersprüchlich, da die Verhältnisse der marktbeherrschenden Anbieterin mit denjenigen einer effizienten Anbieterin gemischt würden. Sollte neu der IRA-Ansatz zur Anwendung kommen, sollte konsequent auf die Verhältnisse der marktbeherrschenden Anbieterin, auch bei der Bestimmung der Wiederbeschaffungsinvestition, abgestellt werden. Swisscom wäre mit einer moderaten Absenkung der Preise für Kabelkanalisationen und TAL unter bestimmten Voraussetzungen einverstanden. Durch die Änderung verursachte Rechtsunsicherheit und unter Umständen sinkende Investitionsanreize werden von **economiesuisse**, **Glasfasernetz Schweiz** und **Swisscable** hervorgehoben.

Artikel 54b Preisuntergrenze

Swisscom und **Sunrise** lehnen eine Preisuntergrenze aus unterschiedlichen Gründen ausdrücklich ab.

Swisscom betont, ein Unternehmen müsse die gesamten langfristigen Kosten decken können, um getätigte Investitionen zu amortisieren bzw. zu finanzieren. Dies sei bei Preisen auf der Basis von SRIC+ nicht der Fall. Damit würde das Konzept der bestreitbaren Märkte, welches sich zur Simulation von Preisen bei Markteintritt durchgesetzt habe und zu LRIC-Preisen führe, ausgehebelt. Denn neue Anbieterinnen würden nicht in einen Markt mit Preisen in der Höhe von SRIC+ eintreten. LRIC hingegen gebe auch Anbieterinnen mit eigener Infrastruktur den notwendigen Investitionsspielraum. Mit der Einführung einer Preisuntergrenze in der Höhe der SRIC+ werde das Regulierungskonzept somit inkonsistent und stehe im Widerspruch zu der im FMG vorgesehenen Preisregulierung. Swisscom weist darauf hin, dass sich bei Anwendung von Art. 54b ein geschätzter TAL-Preis von rund 4 CHF bzw. eine Preissenkung von ca. 75% ergeben würde.

Sunrise erachtet die Abstützung auf ein weiteres Kostenmodell zur Herleitung der SRIC+ als Preisuntergrenze nicht als zielführend. Ein Kostenmodell ermögliche der marktbeherrschenden Anbieterin eine überhöhte Kostenbasis, da sie Modellparameter weitgehend selber bestimmen könne. Abgesehen davon sei eine solche Preisuntergrenze nutzlos, da die SRIC+ immer kleiner als die LRIC+ seien. Eine geeignete Massnahme, um eine regulatorisch bedingte Kostenunterdeckung zu erkennen, wäre die getrennte Buchführung sowie die Abstimmung der regulatorischen Kostenrechnung mit den gesetzlich vorgeschriebenen Jahresabschlüssen.

Für **economiesuisse** dürften die Probleme, welche eine Preisuntergrenze erforderlich machten, bei einem Funktionieren der bestehenden Regulierung nicht auftreten.

UPC Cablecom betont, SRIC würden die grundsätzliche Problematik des langfristig orientierten Infrastrukturgeschäfts ignorieren. LRIC hingegen seien anerkannt, um Kosten einer effizienten, wettbewerbsfähigen Leistungserbringung zu ermitteln.

Artikel 54c Preisfestlegung bei Vorliegen einer Preis-Kosten-Schere

Gemäss **Schweizerischer Gewerbeverband**, **Swisscable**, **Swisscom** und **upc cablecom** führe die vorgesehene PKS-Überprüfung zu Rechtsunsicherheit. **Swisscom** zufolge seien verschiedene Punkte hinsichtlich der konkreten Überprüfung offen und liessen sich dem Rechtstext nicht entnehmen.

Artikel 55 Schnittstellen

Call Venture erwartet vom BAKOM einen Katalog mit neuen Interkonnections-Schnittstellen für IP/NGN. Auch **VTX** weist auf die Notwendigkeit der Einführung der neuen IP-Schnittstellen hin. Swisscom habe Verspätung bei der Einführung von IP-Schnittstellen im Vergleich zu anderen europäischen Anbieterinnen.

Swisscom schlägt vor, Art. 55 Abs. 2 E-FDV so zu ändern, dass die marktbeherrschende Anbieterin die vom BAKOM empfohlenen sowie weitere Schnittstellen anbieten müsse, welche die marktbeherrschende Anbieterin für ihre eigenen Dienste verwendet. Sie erachtet es als verfassungs- und gesetzeswidrig, die beherrschende Anbieterin zu verpflichten, Interkonnectionsdienste und Mietleitungen auch dann noch auf der Basis der TDM-Technologie anzubieten, wenn die NGN-Transition abgeschlossen sei.

Artikel 58 Vollständig entbundelter Zugang zum Teilnehmeranschluss

Die **Chambres vaudoise des art et métiers** und das **Centre Patronal** begrüßen insbesondere eine neutrale Ausgestaltung der Verordnung, d.h. dass die Verbreitung einer bestimmten Anschlusstechnologie weder künstlich gefördert noch gebremst werden soll.

Die Einführung eines Performance-Deltas bei der Bestimmung des Entbündelungspreises wird explizit von **asut**, der **BDP**, **Glasfasernetz Schweiz**, **Swisscable** und **Swisscom** abgelehnt. Sie sind der Meinung, der TAL-Preis solle wie bisher aufgrund der Wiederbeschaffungskosten einer Doppelader-Metalleitung bestimmt werden. **Swisscom** verlangt, dies so in der FDV festzuschreiben.

Glasfasernetz Schweiz und **Swisscom** betonen, dass das Konzept des Modern Equivalent Asset (MEA) gesetzlich nicht vorgeschrieben sei. Der Einführung eines Performance-Delta fehle die gesetzliche Grundlage. Ausserdem stehe es im Widerspruch zur neuesten Entwicklung in der EU. Die Formulierung zur Bestimmung eines Performance-Deltas sei unpräzise und offen, wodurch die ComCom einen sehr grossen Ermessensspielraum erhalten würde. Die Folge wäre grosse Rechtsunsicherheit. Dies wird ebenfalls von **asut**, der **BDP**, dem **Schweizerischen Gewerbeverband** und von **Swisscable** befürchtet.

Economiesuisse spricht sich grundsätzlich für die Anwendung des MEA-Ansatzes aus. Bevor jedoch neue Instrumente wie das Performance-Delta eingeführt würden, müssten die Auswirkungen klarer aufgezeigt werden.

Artikel 61 Interkonnektion

Economiesuisse begrüsst die Berücksichtigung der All-IP-Entwicklung in der Modellrechnung. Auch **asut** meint, den technologisch bedingten Transformationsprozessen sei bei der Preisberechnung angemessen Rechnung zu tragen.

BT, **FRC**, **mobilezone**, der **Schweizerische Gewerbeverband**, **Sunrise**, **SwiNOG Federation**, **Talk Easy**, **Verizon** und **VTX** sprechen sich explizit gegen einen Gleitpfad für Interkonnektion aus. **Sunrise** und der **Schweizerische Gewerbeverband** meinen, die Verwendung eines Gleitpfades lasse sich nicht mit dem bisher verfolgten methodischen Ansatz einer hypothetischen effizienten Anbieterin (Aufbau des Netzes in einer logischen Sekunde) vereinen. Ausserdem findet **Sunrise** die vorgeschlagene Berechnungsmethodik problematisch. Laut **Talk Easy** komme eine Umstellung nicht unerwartet und sei gerechtfertigt. Gemäss **Verizon** verzögere die Einführung des Gleitpfades eine überfällige Entwicklung weiter und widerspreche der bisherigen Rechtsprechung. Im EU-Umfeld sei der Umstieg auf die NGN-Technologie als MEA in vollem Gange oder bereits erfolgt.

Swisscom und **asut** meinen hingegen, dass der vorgesehene Gleitpfad für eine Transition auf die All-IP-Technologie zu kurz bemessen sei. Der Gleitpfad müsse mindestens auf vier bis fünf Jahre angesetzt werden. **Swisscom** befürchtet, dass der aktuelle Gleitpfad von 2 Jahren abrupte Preisbrüche mit jährlichen Preissenkungen von teilweise über 30% bei den Interkonnektionspreisen zur Folge haben würde. Der Gleitpfad sei zeitlich auf die tatsächlich stattfindende Migration abzustimmen.

Schneider Rechtsanwälte betonen, dass nicht auf die Einführung kapazitätsbasierter Entgelte verzichtet werden dürfe. **Swisscom** ist der Meinung, dass die Art der Verrechnung bzw. die Preisstruktur von den Interkonnektionspartnern auszuhandeln seien. Der vorgeschlagene Eingriff in die Tarifauto-

nomie der Interkonnektionspartner stehe im Widerspruch zu dem der Zugangsregulierung zugrunde liegenden Subsidiätsprinzip.

Artikel 62 Mietleitungen

Die Aussagen hinsichtlich Gleitpfad, welche bereits unter Artikel 61 Interkonnektion ausgeführt wurden, gelten auch für Mietleitungen. Zusätzlich dazu schätzt **Swisscom**, dass der Gleitpfad von 2 Jahren abrupte Preiseinbrüche mit jährlichen Preissenkungen von teilweise rund 20% bei den Mietleitungen zur Folge haben würde.

Liste der Teilnehmenden

Antennengenossenschaft Fehraltorf (AGF)
asut - Schweizerischer Verband der Telekommunikation
BDP - Bürgerlich-Demokratische Partei Schweiz
BT Switzerland AG
Callventure Telecommunications SA
CATV Group
Chambre vaudoise des arts et métiers
CP Centre Patronal
COLT Telecom Services AG
CVP Schweiz
Departement für Volkswirtschaft und Soziales Graubünden (DVS)
economiesuisse
energie-cluster
FDP. Die Liberalen
Fédération romande des consommateurs (FRC)
Glasfasernetz Schweiz
Grüne
Gruppe Initiantinnen der Unterschriften-Aktion für Fernsehuntertitelung im Schweizer Privatfernsehen - Region Südostschweiz-Zürich 2008
IWSB-Institut für Wirtschaftsstudien Basel AG
Konsumentenforum kf
mobilezone com ag
openaxs Verband
Orange Communications SA
SAB - Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete
Schnyder Rechtsanwälte
Schweizerischer Gemeindeverband (SGV)
Schweizerischer Gewerbeverband (sgv)
Services Industriels de Genève SIG
sonos Schweiz. Verband für Gehörlosen- und Hörgeschädigten-Organisationen
Sozialdemokratische Partei der Schweiz SP
Stiftung für Konsumentenschutz (SKS)
Sunrise Communications AG
SVP Schweiz

SwiNOG Federation

Swisscable

Swisscom (Schweiz) AG

TalkEasy GmbH

upc cablecom GmbH

Verizon Switzerland AG

Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern (VOL)

VTX Telecom SA

Yetnet Genossenschaftsverband