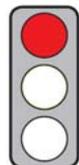


KERNPUNKTE

Ziele der Konsultation: Die Kommission will über Änderungen der Zugangspreise für Kupferleitungen Investitionen in die ultra-schnellen NGA-Netze fördern. Dies soll durch eine Harmonisierung der Preisregulierungsmodelle erreicht werden.

Betroffene: Telekommunikationsdiensteanbieter, ihre Groß- und Endkunden; Investoren.

Pro: –



Contra: (1) Die Kommission will durch gravierende Markteingriffe unrealistische politische Ziele erreichen.

(2) Es gibt keinen ökonomischen Grund, die Kupferzugangspreise zu harmonisieren. „Glide path“-Modelle führen unnötigerweise ein politisches Element in die Preisregulierung ein.

(3) Der Markt, und nicht die Politik, sollte über die Geschwindigkeit der Investitionen und über die technologische Form von schnellen Netzen in der EU entscheiden.

(4) Es ist sehr zweifelhaft, ob die Kommission für ihr Vorhaben die Kompetenz besitzt. Zumindest sind die Änderungen so wesentlich, dass das Komitologieverfahren nicht zulässig ist.

INHALT

Titel

Öffentliche **Konsultation** über **Kostenmodelle für Zugangspreise für elektronische Kommunikationsdienste auf Vorleistungsebene** [ohne Nummer] vom 3. Oktober 2011

Kurzdarstellung

Hinweis: Die Analyse beruht auf dem englischsprachigen Konsultationsdokument. Eine deutsche Fassung liegt nicht vor.

► Ziele

- Die EU-Kommission initiiert eine Konsultation mit dem Ziel, (zunächst) eine unverbindliche Empfehlung zu verabschieden. Die Empfehlung soll die nationalen Regulierungsbehörden anleiten, wie die Zugangspreise auf Vorleistungsebene in der Übergangsphase zwischen Kupfernetzen und Glasfasernetzen zu setzen sind.
- Die Kommission betont ihre Befugnis („power“), diese unverbindliche Empfehlung zwei Jahre nach ihrer Verabschiedung in eine verbindliche Entscheidung umzuwandeln. Die Kommission will mit einer solchen Entscheidung eine einheitliche Anwendung („harmonised application“) des Telekommunikationsrechtsrahmens erreichen. Davon betroffen sind auch die konkreten, auferlegten Regulierungsmaßnahmen („including the remedies imposed“).

► Hintergrund

- Die Kommission kritisiert, dass die unterschiedlichen Kostenmodelle der nationalen Regulierungsbehörden zu unterschiedlichen Preisen für den Zugang zu Kupfernetzen (im folgenden: Kupfer) in der EU führen. Dies führt zu Rechtsunsicherheit und Unvorhersehbarkeit, wodurch Investitionen in neue, ultra-schnelle Netze (Next Generation Access Networks, NGA) und damit auch der Wettbewerb behindert werden.
- Die Kommission sieht Schwierigkeiten für Wettbewerber der etablierten Betreiber, auf Kupferbasis zu geltenden Kupferzugangspreisen mit Kabelnetz- oder Mobilfunkbetreibern zu konkurrieren.
- Die Kommission ist mit der Geschwindigkeit des Ausbaus ultra-schneller NGA-Netze unzufrieden. Sie sieht zwei Methoden, dem abzuwehren:
 - Die Risiken von Investitionen in NGA-Netze werden „angemessen“ vergütet.
 - Die Anreize für Investitionen in NGA-Netze werden durch eine Absenkung der Preise für den Zugang zu Kupfer gestärkt.

► Berechnung von Zugangskosten mit unterschiedlichen Modellen

- Die Kommission bemängelt, dass die nationalen Regulierungsbehörden bei der Berechnung regulierter Zugangspreise unterschiedliche Kostenmodelle verwenden: Diese variieren (1) in der Kostendefinition: von Vollkostenkalkulationen (fully distributed costs, FDC) bis zu Kostenrechnungen auf Basis langfristiger Zusatzkosten (long-run incremental costs, LRIC); (2) im Modellaufbau: als Bottom-up- oder Top-down-Modell oder als eine Kombination aus beidem; (3) beim Zeitpunkt der Kostenmessung: bei Errichtung des Netzes angefallene oder aktuelle Kosten.
- Auf den wichtigsten regulierten Märkten – Festnetzzugang und Breitbandzugang für Großkunden – verwendet etwa die Hälfte der nationalen Regulierungsbehörden ein Bottom-up-Modell, welches langfristige Zusatzkosten zu aktuellen Preisen bewertet (CCA BU-LRIC).
- Laut Kommission ist nicht auszuschließen, dass dieser CCA-BU-LRIC-Ansatz zu überhöhten Kupferzugangspreisen führt.

► **Förderung von NGA-Investitionen durch relative Zugangspreise**

- Die Kommission fragt, wie eine Erhöhung respektive eine Herabsetzung des Zugangspreises für Kupfer die NGA-Investitionen beeinflusst. Laut Kommission behaupten
 - die etablierten Betreiber („incumbents“), dass höhere Kupferzugangspreise die nötigen Mittel sicherstellen, die für NGA-Investitionen notwendig sind,
 - deren Wettbewerber, dass höhere Kupferzugangspreise zu übermäßigen Gewinnen führen, welche risikante Investitionen in Glasfasernetze unattraktiv machen.
- Die Kommission präsentiert verschiedene Möglichkeiten, um NGA-Investitionen zu fördern:
 - Die Zugangspreise für Kupfer werden erst nach einer bestimmten Zeit und nach und nach („glide path“) reduziert,
 - Die Zugangspreise für Kupfer werden nur dann reduziert, wenn angekündigte Glasfaserinvestitionen nicht umgesetzt werden,
 - Fehlende Glasfaserinvestitionen werden mit einer weiteren Absenkung der Kupferpreise bis hinunter zu den kurzfristigen Grenzkosten bestraft.
- Die Kommission kann sich vorstellen, Kupferzugangspreise dort anzuheben, wo in NGA-Netze investiert wird. Die Preise könnten bis zur Höhe der Zugangspreise für Glasfaser erhöht werden.

► **Förderung von NGA-Investitionen durch Abschaltung von Kupfernetzen**

- Die Kommission fragt,
- ob das gleichzeitige Bestehen von Kupfer- und Glasfasernetzen die Bereitschaft verringert, in Glasfasernetze zu investieren,
 - wie, in welchen Gebieten und wie schnell eine Abschaltung von Kupfernetzen „angemessen“ wäre,
 - wie mit Kunden zu verfahren ist, deren Bedarf sich auch nach der Umstellung auf Glasfaser weiterhin auf Schmalbanddienste beschränkt, und ob Preiserhöhungen für diese Kunden vertretbar wären.

► **Weitere Fragen**

- Die Kommission fragt,
- ob ein technischer Wechsel von Kupfer zu Glasfaser unbedingt notwendig ist, um das Ziel der „Digitalen Agenda“ [KOM (2010) 245, siehe [CEP-Analyse](#)] zu erreichen,
 - wie das Risiko von Glasfaserinvestitionen in die Glasfaserzugangspreise einkalkuliert werden kann, um diese Investitionen zu fördern,
 - was die Konsequenzen wären, wenn Kunden von Kupfernetzen zu Kabelnetzen oder mobilen Alternativen anstatt zu Glasfasernetzen wechseln würden.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Kommission geht auf die Frage der Subsidiarität nicht ein.

Politischer Kontext

Am 26. März 2010 bestätigte der Europäische Rat die Strategie „Europa 2020“ [KOM(2010) 2020; siehe [CEP-Analyse](#)] als Nachfolger der gescheiterten Lissabon-Strategie. Eines der sieben Kernziele der Europa 2020 Strategie ist die „Digitale Agenda für Europa“ [KOM(2010) 245, siehe [CEP-Analyse](#)].

Ausdrückliches Ziel der „Digitalen Agenda für Europa“ ist es, die Verbreitung der Breitbandanschlüsse zu beschleunigen, um allen EU-Bürgern Breitbandanschluss zu gewährleisten. Bis 2020 sollen alle EU-Bürger einen Internetanschluss von mindestens 30 Mbps und 50 Prozent der EU-Haushalte eine Internetverbindung von mindestens 100 Mbps haben. Die Kommission verspricht sich von dieser Entwicklung positive Effekte („spill-over-effects“) für die gesamte Wirtschaft. Gleichzeitig gibt die Kommission zu bedenken, dass nur „entschlossenes öffentliches Eingreifen“ zu Breitbandinvestitionen auch in weniger bevölkerten und landwirtschaftlichen Regionen führen wird. Deswegen hat die Kommission drei Strategien entwickelt.

Erstens setzt sie auf die Subventionierung von NGA-Investitionen. Staatliche Beihilfen werden dabei geographisch differenziert eingesetzt (Leitlinien über Staatliche Beihilfen für den Breitbandausbau, siehe [CEP-Analyse](#)). Zweitens: Um zusätzliche NGA-Investitionen zu begünstigen, sehen die europäischen Rahmenbedingungen vor, dass die Zugangspreise für diese neuen Netze das Investitionsrisiko angemessen berücksichtigen sollen (vgl. Rahmenrichtlinie 2002/21/EG und NGA-Empfehlung 2010/572/EU). Drittens soll über die neue Fazilität "Connecting Europe" (siehe [CEP-Analyse](#)) die Europäische Investitionsbank Kredite und Garantien für projektbezogene Anleihen zur Finanzierung von NGA-Investitionen gewähren. Die aktuelle EU-Konsultation scheint eine vierte Strategie auf die Agenda zu setzen: EU-Eingriffe in die nationale Preisregulierung der nationalen Regulierungsbehörden. Völlig neu wäre das nicht. Bereits die umstrittene Roaming-Verordnung [EU No. 217/2007; siehe [CEP-Analyse](#)] hat zu direkten Eingriffen der EU in die Preissetzung geführt. Vor kurzem hat die Kommission sogar noch weitere Änderungen dieser Verordnung vorgeschlagen (KOM (2011) 402; siehe [CEP-Analyse](#)).

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:

DG Informationsgesellschaft und Medien

Konsultationsverfahren:

Stellungnahmen wurden bis 28. November 2011 entgegengenommen und von der Kommission veröffentlicht: http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/library/public_consult/cost_accounting/index_en.htm

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Die Kommission denkt zu Recht, dass das Erreichen eines der wichtigsten Ziele der "Digitalen Agenda" – Internet von 30 Mbps für alle Europäer und von 100 Mbps für 50% der EU-Haushalte bis 2020 – angesichts des aktuellen Tempos des NGA-Ausbaus unrealistisch wird. Die Konsultation macht deutlich, dass die Kommission dies nicht hinnehmen will. Stattdessen will sie die Kostenmodelle für Zugangspreise auf Vorleistungsebene ändern, um Glasfaserinvestitionen ankurbeln. Diese Entwicklung ist sehr besorgniserregend.

Anstatt ihr politisches Ziel den ökonomischen Realitäten anzupassen, will die Kommission, um es doch noch zu erreichen, Zugangspreise beeinflussen, die von unabhängigen Regulierungsbehörden gesetzt werden. Ironischerweise fragt sich die Kommission gleichzeitig, ob eine technische Umstellung von Kupfer auf Glasfaser unbedingt notwendig sei.

Richtig ist, dass (regulierte) Vorleistungspreise für den Kupferzugang sich auf Opportunitätskosten und damit auf NGA-Investitionen auswirken. Es ist aber mit dem Wunsch nach unabhängigen Regulierungsbehörden unvereinbar, die Preissetzung zu beeinflussen, indem Kostenmodelle und somit Zugangspreise zur Erreichung politischer Ziele „feinjustiert“ werden. Auch entspricht diese Preismanipulation nicht dem Geist einer marktwirtschaftlichen Ordnung, in der Preise Knappheitsverhältnisse, Nachfrage und Angebot widerspiegeln.

Es gibt – anders als die Kommission anzunehmen scheint – aus wirtschaftlicher Sicht keinen vernünftigen Grund für die Harmonisierung der Zugangspreise in der EU. Das Argument, dass unterschiedliche Kupferzugangspreise in den Mitgliedstaaten Rechtsunsicherheit verursachen und NGA-Investitionen behindern, überzeugt nicht. Vielmehr ist die Kommission nicht bereit, die mit den bestehenden Kupferzugangspreisen vorliegenden Anreize für NGA-Investitionen zu akzeptieren. **Mit dem Hinweis auf die unterschiedlichen Kupferzugangspreise in den Mitgliedsstaaten sucht die Kommission einen Vorwand, um (über die Harmonisierungsverfahren nach Art. 19 der Rahmenrichtlinie) in die Preisbildung eingreifen zu können.**

Weil der europäische Gesetzgeber der Kommission kein Vetorecht gegen Regulierungsmaßnahmen der nationalen Regulierungsbehörden zugesprochen hat, argumentiert die Kommission mit der Notwendigkeit der Harmonisierung der Kostenmodelle für Zugangspreise. Auf diesem Wege kann sie die Preise beeinflussen.

Die Kommission überspannt damit den Bogen. Ob, wann oder in welchem Umfang die EU wirklich ultraschnelle Netzwerke braucht, sollte nicht von Bürokraten, Regulierungsbehörden und Politikern entschieden werden. **Marktkräfte sollten entscheiden, wann, in welcher technischen Ausgestaltung und ob überhaupt NGA-Netze einen Platz in der europäischen IT-Infrastruktur erhalten.**

Die Kommission konzentriert sich zu sehr auf Glasfasertechnologie, obwohl diese nur eine von vielen verfügbaren Technologien für den ultra-schnellen Internetzugang darstellt. **Sie sollte aber keine Technologie per se bevorzugen.** Beim Versuch, Kupferzugangspreise mit dem Ausbau von Glasfaser zu verbinden, ignoriert die Kommission Kabel und Mobilfunk (LTE) als mögliche Substitute. Dies kann dort zu Fehlallokationen führen, wo Kabel oder Funk ökonomisch sinnvoller als Glasfaser sind.

Risikoaufschläge bei Zugangspreisen für NGA-Netze sind sinnvoll und beeinflussen den Preis der technologischen Alternative nicht. **„Glide path“-Modelle sind daher abzulehnen. Sie** weichen vom Grundsatz ab, dass regulierte Preise Kosten und Risiken reflektieren sollten. **„Glide path“-Modelle räumen politischen Wünschen nach technologischer Veränderungen unangemessenen Raum ein.** Das wirkt sich negativ auf die Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit der Rechtslage und damit auf die Investitionsbereitschaft aus.

Auswirkungen auf Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Geringe Investitionen in Glasfaser und andere NGA-Technologien können nicht ausreichend mit hohen Kupferzugangspreisen erklärt werden. Eine bessere Erklärung ist die unzureichende Kundennachfrage.

Ob es für einen Netzbetreiber sinnvoll ist, sowohl ein Kupfer- als auch ein Glasfasernetzwerk zu betreiben, muss in erster Linie der Betreiber selbst entscheiden. Eine Ex-ante-Entscheidung der Regulierungsbehörde über eine angemessene Kupferabschaltung zwingt Netzbetreiber zu Investitionen und bevormundet Kunden, die eigentlich mit kupferbasierten Diensten zufrieden sind.

Ebenso bevormundend ist der Vorschlag, die Kupferzugangspreise dort anzuheben, wo NGA-Investitionen stattfinden. Eindeutiges Ziel dieser Übung ist es, Kunden aus kupferbasierten Diensten wegzulocken, auch wenn sie selbst dafür keine Notwendigkeit sehen. Eine solche Regulierung widerspricht diametral den Empfehlungen korrekter regionaler Regulierung (vgl. [CEP-Studie](#)). Nach diesen Empfehlungen sollte der intensive Wettbewerb in städtischen Gebieten niedrigere, nicht höhere Preise ermöglichen.

Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung

Die Ansicht, dass das bloße Vorhandensein von ultra-schnellen Netzen das Wirtschaftswachstum ankurbelt, ist zu simpel und mechanisch. Solche "spill-over"-Effekte für Wachstum und Beschäftigung sind ungewiss.

Auswirkungen auf Europa als Wirtschaftsstandort

Ultra-schnelle Netze machen Europa als Wirtschaftsstandort attraktiver, wenn es eine Nachfrage nach Dienstleistungen gibt, die solche Netze voraussetzen.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die Kompetenz der Kommission, Konsultationen zu initiieren, steht außer Frage. Ebenfalls unzweifelhaft ist die Zuständigkeit der Kommission, Empfehlungen zu verabschieden (Art.19 Abs. 1, Rahmenrichtlinie 2002/21/EU).

Es ist sehr zweifelhaft, ob die Kommission die Kompetenz hat, eine rechtlich verbindliche Entscheidung über die Harmonisierung von Kostenmodellen für die Zugangspreise zu treffen.

Erstens: Die Kommission darf mit solch einer Entscheidung nur dann eine Harmonisierung aufzwingen, wenn der „allgemeine Regulierungsansatz“ der Rahmenrichtlinie (Marktdefinition und Marktanalyse) von den nationalen Regulierungsbehörden unzureichend angewandt wurde (Art. 19 Abs. 3). Kostenmodelle sind die Grundlage für Entscheidungen der nationalen Regulierungsbehörden über die genaue Ausgestaltung von Regulierungsmaßnahmen. Regulierungsmaßnahmen folgen aber erst als nächster Schritt aus Marktdefinitionen und Marktanalysen, wenn diese die Voraussetzungen für eine Regulierung bestätigen. Kostenmodelle können daher nicht als Teil der Marktdefinition und Marktanalyse gesehen werden und können folglich nicht Gegenstand einer verbindlichen Entscheidung der Kommission sein.

Marktdefinition und Marktanalyse auf der einen Seite und Regulierungsmaßnahmen auf der anderen Seite müssen getrennt betrachtet werden (vgl. Artikel 7 der Rahmenrichtlinie). Der EU-Gesetzgeber hat der Kommission das Vetorecht nur bei von den nationalen Regulierungsbehörden vorgenommenen Marktanalysen und Marktdefinitionen eingeräumt. Gegen Regulierungsmaßnahmen kann die Kommission kein Veto einlegen. Artikel 7a der Rahmenrichtlinie ermöglicht es der Kommission lediglich, an die nationale Regulierungsbehörde eine unverbindliche Empfehlung hinsichtlich der in Frage stehenden Maßnahme auszusprechen.

Zweitens: **Eine Entscheidung der Kommission** nach Art. 19 Abs. 3 **darf nur „nicht-wesentliche“ Elemente betreffen. Eine Entscheidung über Kostenmodelle** wird sich direkt auf Regulierungsmaßnahmen auswirken, wofür die Kommission aber nicht über ein Vetorecht verfügt; sie **ist** daher sehr **„wesentlich“**.

Subsidiarität

Unterschiedliche Kostenmodelle der Mitgliedstaaten beeinträchtigen den Binnenmarkt nicht, wenn sie von unabhängigen nationalen Regulierungsbehörden entwickelt werden. Eine Vereinheitlichung dieser Modelle durch eine Behörde mit eigener politischer Agenda kann dagegen zu Verzerrungen führen.

Verhältnismäßigkeit

Noch nicht abschätzbar.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

Mögliche Folgemaßnahmen der EU

Im Anschluss an die Konsultation wird die Kommission höchstwahrscheinlich eine unverbindliche Empfehlung aussprechen. Zwei Jahre später könnte sie eine verbindliche Entscheidung über die Kostenmodelle treffen.

Solche Entscheidungen trifft die Kommission im „Regulierungsverfahrens mit Kontrolle“ [Art. 19 Abs. 4, Art.22 Abs. 3 RRL in Verbindung mit Artikel 5a Abs. 1 Nr. 1-4 und Art.7 des Beschlusses 1999/468/EU (Komitologie)]. Obwohl der Vertrag von Lissabon die Komitologie abgeschafft und durch das System delegierter Rechtsakte und Durchführungsakte (Art.290, 291 TFEU) ersetzt hat, bleiben Verweise auf die Komitologieverfahren in einer Reihe von Rechtsakten gültig [Art. 11 (2) der Verordnung (EU) Nr. 182/2011].

Dies bedeutet, dass die Kommission bei der Annahme einer Entscheidung durch nationale Experten (COCOM) beraten und vom Rat und Parlament kontrolliert wird. Das Parlament kann mit einfacher Mehrheit, der Rat mit qualifizierter Mehrheit gegen die Entscheidung ein Veto einlegen.

Alternative Maßnahmen

Ökonomische Gründe sprechen gegen eine Harmonisierung der Kostenmodelle; juristische Gründe sprechen gegen eine Entscheidung der Kommission. Nationale Regulierungsbehörden sollten eine unverbindliche Empfehlung ignorieren; Rat und Parlament sollten eine verbindliche Entscheidung stoppen.

Zusammenfassung der Bewertung

Die Pläne der Kommission, die Kostenmodelle für die Zugangspreise zu vereinheitlichen, sind eine Intervention in die regulierte Preissetzung für Kupfernetz Zugänge, um Investitionen in Glasfasernetze anzutreiben und das politische Ziele der digitalen Agenda zu erreichen. So stellt die Kommission die Unabhängigkeit der nationalen Regulierungsbehörden in Frage. Außerdem gibt es keine überzeugenden wirtschaftlichen Argumente für die Absicht der Kommission. Die Märkte sollten über die Höhe von Investitionen und die konkrete technologische Form von ultra-schnellen Netzwerken entscheiden. Die „glide paths“-Modelle führen unnötigerweise ein politisches Element in die regulierte Preissetzung ein. Es ist zweifelhaft, ob die Kommission die Befugnis hat, eine verbindliche Entscheidung über die Harmonisierung von Kostenmodellen für die Zugangspreise zu treffen, vor allem weil die Entscheidung zu wesentlichen Änderungen führen würde.