

Themenpapier: Zugang zu passiver physischer Stromnetzinfrastuktur

21. Oktober 2015

Position der Branche

Gemäss Fernmeldebericht 2014 des Bundesrates soll zur Förderung des Breitbandausbaus (Ausbau der Hochgeschwindigkeitsnetze für die elektronische Kommunikation) ein breit gefasstes Zugangsrecht zu passiver physischer Netzinfrastuktur wie namentlich Kabelkanälen im Gesetz verankert werden. Unternehmen, welche über eine für die Erschliessung mit Breitbandnetzen geeignete Infrastrukturkomponente verfügen, würden demnach gesetzlich verpflichtet, Zugang zu ihren Kabelkanälen zu gewähren.

Bei einer Anwendung auf die Stromnetzinfrastuktur hätte der Netzbetreiber im Fall einer Ablehnung des Zugangs darzulegen, dass er die Infrastruktur für die Stromversorgung benötigt oder die Sicherheit nicht gewährleistet ist. Sind seine Argumente für die entscheidende Behörde nicht plausibel, muss er Zugang gewähren. Im Zweifelsfall wird dadurch der Bau von Breitbandnetzen höher gewichtet als die Stromversorgung oder die Sicherheit des Betriebs oder des Personals.

Die Schweiz nimmt eine internationale Spitzenposition bei Breitbanddiensten ein. Es besteht deshalb keine Unterversorgung mit Breitbandinfrastruktur, welche einen staatlichen Handlungsbedarf begründen würde. Stromnetzinfrastrukturen besitzen beim Bau von Breitbandnetzen keine Monopolstellung, vielmehr können hierfür auch Telekommunikations- und Kabelfernsehinfrastrukturen sowie andere Kanäle wie diejenigen für Wasser oder Abwasser genutzt werden. Das Ziel eines raschen und möglichst flächendeckenden Breitbandausbaus vermag die Anwendung auf Stromnetzinfrastrukturen nicht zu rechtfertigen, da bei einer gesamtheitlichen Abwägung eine sichere Stromversorgung und die Umsetzung der Energiestrategie 2050 höher zu werten ist. Die Nutzung von Leerrohren durch Dritte aufgrund von Vereinbarungen ist bereits heute möglich und üblich. Diesen Lösungen ist der Vorzug gegenüber staatlichen Vorschriften zu geben.

Bei einer Anwendung auf die Stromnetzinfrastuktur wird ohne Not in die Vertragsfreiheit eingegriffen. Dies hat Preisverzerrungen, abnehmende Investitionsbereitschaft und zunehmenden regulatorischen Aufwand zur Folge.

Botschaft

- Es besteht kein staatlicher Handlungsbedarf zur Förderung von Breitbandinfrastruktur.
- Eine sichere Stromversorgung ist höher zu gewichten als ein rascher Breitbandausbau.
- Auf eine gesetzliche Pflicht der Zugangsgewährung zu passiver physischer Stromnetzinfrastuktur für Breitbandnetze ist zu verzichten.

Chancen und Risiken

Nachfolgend werden die Chancen und Risiken der vorliegenden Branchenposition dargestellt.

Chancen

- Versorgungssicherheit des für Wirtschaft und Gesellschaft elementaren Gutes Strom bleibt zentrales Anliegen der Stromnetzinfrastuktur.
- Betriebliche Sicherheit und Personensicherheit behalten Vorrang.
- Planbarkeit der Netzinfrastuktur für die Elektrizitätsversorgung wird nicht beeinträchtigt.

- Ökonomisch nicht begründbare staatliche Regulierung unterbleibt.
- Korrekte Preissetzung aufgrund freiwilliger Vereinbarungen.
- Investitionsbereitschaft wird nicht verzerrt.
- Zuständigkeitskonflikte zwischen Bakom, ElCom und ComCom werden vermieden.
- Regulierungsaufwand wird nicht erhöht.

Risiken

- Ausbau der Breitbandinfrastruktur geht weniger rasch vonstatten.
- Bezüglich des Zugangs zu passiver Netzinfrastruktur ist das Schweizer Recht nicht EU-kompatibel.

Herleitung/Begründung

1. Gesetzliche Ausgangslage

Mit einem erweiterten Zugang zu passiver physischer Netzinfrastruktur werden Unternehmen, welche über eine für die Erschliessung mit Breitbandnetzen geeignete Infrastrukturkomponente verfügen (z.B. Kabelkanäle von Elektrizitätsnetzen), gesetzlich verpflichtet, Zugang zu ihren Kabelkanälen zu gewähren. Das EU-Recht enthält in der Richtlinie 2014/61/EU vom 15. Mai 2014 entsprechende Regelungen:

- Jeder Netzbetreiber ist verpflichtet, alle zumutbaren Anträge auf Zugang zu seiner physischen Infrastruktur zwecks Ausbaus der Komponenten von Hochgeschwindigkeitsnetzen für die elektronische Kommunikation zu fairen und angemessenen Bedingungen – auch in Bezug auf den Preis – stattzugeben. Jede Zugangsverweigerung muss auf objektiven, transparenten und verhältnismässigen Kriterien beruhen. (Art 3 Richtlinie 2014/61/EU)
- Jeder Netzbetreiber ist verpflichtet, Anbietern von Kommunikationsnetzen auf Antrag Zugang zu Mindestinformationen über Standort und Leitungswege, Art und gegenwärtige Nutzung der Infrastrukturen sowie Ansprechpartner zu gewähren. (Art. 4 Richtlinie 2014/61/EU)

Das Schweizer Fernmeldegesetz verpflichtet dagegen nur marktbeherrschende Anbieterinnen von Fernmeldediensten, zu kostenorientierten Preisen Zugang zu ihren Kabelkanalisationen zu gewähren, sofern diese über eine ausreichende Kapazität verfügen (Art. 11 Abs. 1 Fernmeldegesetz). Eine Ausweitung des Zugangs nach Vorbild der EU – wie etwa im Fernmeldebericht 2014 vom Bundesrat beabsichtigt – wird aus den nachfolgenden Gründen abgelehnt.

2. Gefahr von negativen Folgen für die Stromversorgung und die Sicherheit

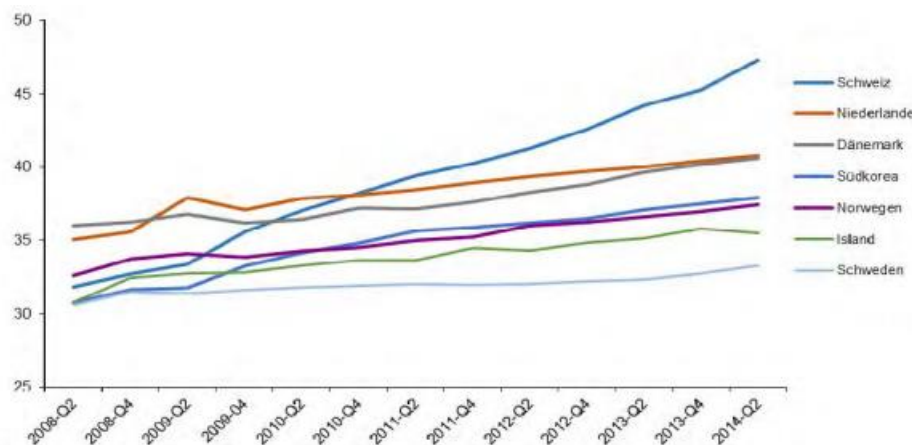
Die Planung von Elektrizitätsinfrastrukturen ist langfristiger Natur und beruht auf Annahmen über die Entwicklung von Strombedarf und -produktion. So werden etwa oftmals Leerrohre für einen zukünftigen Ausbau des Netzes vorgehalten. Anerkennt die verfügende Behörde die Annahmen eines Netzbetreibers über die künftige Entwicklung nicht, so hat dieser seine passive physische Netzinfrastruktur zu öffnen. Damit erhält die Breitbandinfrastruktur im Zweifelsfall Vorrang vor der Elektrizitätsinfrastruktur, was der Bedeutung einer sicheren Stromversorgung für die Allgemeinheit nicht gerecht wird. Weiter wird die Planbarkeit der Netzinfrastruktur für die Elektrizitätsversorgung erschwert und die Gefahr von zusätzlichen Kosten geschaffen, wenn ursprünglich eingeplante Leerrohre für die Breitbandinfrastruktur vergeben wurden und zu einem späteren Zeitpunkt für die Stromversorgung nicht zur Verfügung stehen und teuer nachgebaut werden müssen.

Netzbetreiber stellen aus Gründen der betrieblichen Sicherheit und Personensicherheit hohe Anforderungen an den Zugang zur Strominfrastruktur. Die Pflicht zur Zugangsgewährung zu passiver physischer Infrastruk-

tur kann in Konflikt mit der Aufrechterhaltung dieses Sicherheitsstandards geraten. Die Sicherheit muss jedoch in jedem Fall Vorrang vor anderen Interessen besitzen und darf nicht aufgeweicht werden.

3. Fehlende Notwendigkeit einer erweiterten Zugangsgewährung

Die Schweiz nimmt auch ohne weitergehende Regulierung eine internationale Spitzenposition bei Breitbanddiensten ein. Unter den OECD-Ländern weist sie die mit Abstand höchste Durchdringung mit Breitband-Internetanschlüssen auf. 47.3% der Bevölkerung besaßen Mitte 2014 einen Breitbandanschluss. Unter den weltweit führenden Ländern bezüglich Breitbanddurchdringung verfügt die Schweiz seit fast drei Jahren über das grösste Wachstum. Und bei der Verbindungsgeschwindigkeit belegt die Schweiz mit einer durchschnittlichen Übertragungsrate von rund 14.5 Mbit/s weltweit den vierten Rang ein (ComCom-Jahresbericht 2015, S. 13 - 14).



Breitband-Durchdringung in Prozent, Quelle ComCom

Es besteht deshalb keine Unterversorgung mit Breitbandinfrastruktur, welche einen staatlichen Handlungsbedarf begründen würde. Dies bestätigt auch der Fernmeldebericht des Bundesrates. Dieser besagt, dass die ausländischen Breitbandziele für die Schweiz allein gestützt auf die bestehenden Marktverhältnisse ohne spezifischen staatlichen Fördermassnahmen oder sonstige staatliche Eingriffe erreicht werden können (Kapitel 3.2.2.1, Absatz 2).

Die Nutzung von Leerrohren durch Dritte aufgrund von Vereinbarungen ist bereits heute möglich und üblich. Diesen Vereinbarungen im Rahmen der Vertragsfreiheit, welche auf den Einzelfall angepasste Lösungen ermöglichen, ist der Vorzug gegenüber staatlichen Vorschriften zu geben. Eine gesetzliche Regelung würde deshalb einer Überregulierung gleichkommen.

Eine rechtliche Verpflichtung auf Zugangsgewährung ist gemäss ökonomischer Theorie auf marktbeherrschende Unternehmen zu beschränken, welche ansonsten den Wettbewerb auf benachbarten Märkten behindern könnten (sog. „Essential Facilities“). Eine Zugangsgewährung nach EU-Vorbild bringt eine Zugangsverpflichtung unabhängig von der Marktstellung. In der Schweiz bestehen neben Stromnetzen weitere Netze, welche als passive physische Infrastruktur für Breitband genutzt werden können (Telekommunikation, Kabelfernsehen, Wasser, Abwasser, etc.). Eine marktbeherrschende Stellung oder gar eine Essential Facility der Stromnetze in diesem Bereich besteht daher nicht. Eine Verpflichtung auf Zugangsgewährung lässt sich somit mit der ökonomischen Theorie nicht begründen.

Ein allfälliges Interesse eines raschen und möglichst flächendeckenden Breitbandausbaus, welches vom Bundesrat im Fernmeldebericht 2014 angesprochen wird, vermag allein keine Verpflichtung der Zugangsgewährung zu rechtfertigen, da dabei eine gesamtheitliche Abwägung der verschiedenen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Interessen – insbesondere derjenigen an einer sicheren Stromversorgung und der Umsetzung der Energiestrategie 2050 – fehlt. Wird eine gesamtheitliche Abwägung vorgenommen, so ist das Interesse der sicheren Stromversorgung und der Umsetzung der Energiestrategie 2050 höher zu gewichten als das eines raschen und möglichst flächendeckenden Breitbandausbaus.

Auch die Gefahr von doppelten Grabarbeiten, welche Anwohner beeinträchtigen, ist kein Grund für eine weitergehende Verpflichtung auf Zugangsgewährung, da die Infrastrukturanbieter ihre Bauarbeiten bereits heute koordinieren. Infrastrukturanbieter haben ein Eigeninteresse, die Kosten ihres Anlagenbaus tief zu halten. Der koordinierte Leitungsbau ist deshalb etabliert und funktioniert.

4. Verzerrungen durch Eingriff in die Vertragsfreiheit

Die Vertragsfreiheit ist eine wesentliche Grundlage einer liberalen Marktordnung, wie sie die Schweiz kennt. Das Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit, welches die Vertragsfreiheit einschliesst, kann grundsätzlich nur unter den Voraussetzungen von Art. 36 BV, dito bei Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage, eines ausreichenden öffentlichen Interesses und unter Wahrung der Verhältnismässigkeit, eingeschränkt werden. Gemäss den obigen Ausführungen kann ein ausreichendes öffentliches Interesse in diesem Fall nicht erblickt werden. Zudem ist ein solches Vorgehen weder erforderlich noch zumutbar (mit Blick auf die sichere Stromversorgung), womit auch der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verletzt ist.

Eine Einschränkung der Vertragsfreiheit verzerrt den Markt, mit entsprechend negativen Folgen. Es besteht insbesondere die Gefahr, dass die Preise zu tief gesetzt werden, die Investitionsbereitschaft bezüglich physischer Infrastruktur aufgrund des staatlichen Eingriffs abnimmt und der regulatorische Aufwand für Verteilnetzbetreiber und Behörden steigt. Insbesondere besteht das Risiko, dass ein regulierter Zugangspreis die effektiven Kosten - inklusive Folgekosten, wenn Leerrohre zu einem späteren Zeitpunkt für die Stromversorgung nicht zur Verfügung stehen - nicht vollständig abdeckt.

Ausgangslage

- Eidgenössischen Kommunikationskommission (ComCom): Tätigkeitsbericht 2014
 - Fernmeldegesetz (FMG) vom 30. April 1997, SR 784.10
 - Richtlinie 2014/61/EU des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 15. Mai 2014 über Massnahmen zur Reduzierung der Kosten des Ausbaus von Hochgeschwindigkeitsnetzen für die elektronische Kommunikation
 - Schweizer Bundesrat: Fernmeldebericht 2014 zur Entwicklung im schweizerischen Fernmeldemarkt und zu den damit verbundenen gesetzgeberischen Herausforderungen, 19. November 2014
-

Auskünfte

Niklaus Mäder, Senior Experte Regulierung, Fachsekretär Regulierungskommission
Telefon: 062 825 25 25
E-Mail: niklaus.maeder@strom.ch
Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen
Hintere Bahnhofstrasse 10, 5001 Aarau, www.strom.ch