

BREKO e.V. • Hans-Böckler-Str. 3 • 53225 Bonn

per e-mail: comp-broadband-guidelines@ec.europa.eu

European Commission
DG COMP Unit 4c
For the attention of the State Aid Registry

29.Juni 2009
RL/BK

1049 Brussel / Belgium

Konsultation zum Leitlinienentwurf der Kommission über staatliche Beihilfe für Breitbandnetze

Sehr geehrte Damen und Herren,

am 19. Mai 2009 hat die Kommission einen Entwurf für Leitlinien über staatliche Beihilfen für den Aufbau von Breitbandnetzen zur Konsultation veröffentlicht. Der 1999 gegründete Bundesverband Breitbandkommunikation (BREKO e.V.) vertritt die Interessen von 23 Unternehmen, die als infrastrukturbasierte Netzbetreiber im deutschen Telekommunikationsmarkt tätig sind. Hinzu kommen 16 assoziierte Mitglieder, die überwiegend als Systemhersteller im deutschen Telekommunikationsmarkt tätig sind.

Die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme zum Leitlinienentwurf der Kommission nehmen wir im folgenden gerne wahr.

Grundsätzlich halten wir es wegen der hohen Wettbewerbsrelevanz für äußerst wichtig, dass die Bedingungen für die Vergabe von Förderungen klar, transparent und wettbewerbsorientiert gestaltet werden. Darüber hinaus ist aber erfahrungsgemäß auch die Kontrolle der Einhaltung von Vergabebedingungen zu gewährleisten. So haben mehrere Mitgliedsunternehmen beobachtet, dass – allerdings regional sehr unterschiedlich – der Incumbent in einigen Fällen bei der Vergabe von Fördermitteln für Breitbandprojekte in der Fläche bevorzugt worden ist. Ein entsprechendes Beschwerdeverfahren ist zur Zeit bei der Kommission anhängig.

BREKO begrüßt grundsätzlich das mit den Leitlinien verfolgte Ziel, die wirklich förderungsbedürftigen Regionen möglichst genau zu erfassen und die Transparenz der Prüfungskriterien, die die Kommission im Rahmen ihrer Praxis zu des Art. 87 EG zu Grunde gelegt hat, zu erhöhen. Allerdings halten wir einige Punkte für diskussionswürdig.

1. Gebietskategorisierung

Zur Ermittlung der Förderbedürftigkeit ländlicher Regionen unterscheiden die Leitlinien zwischen „weißen“ Gebieten (ohne Breitbandanschluss), „grauen“ Gebieten (mit einem Breitbandnetz) und „schwarzen“ Gebieten (miteinander im Wettbewerb stehende Breitbandnetze). Dabei sollen die weißen Gebiete uneingeschränkt förderungswürdig sein, während eine Förderung von Breitbandprojekten in den grauen Gebieten nur unter bestimmten Kriterien in Betracht kommt. Eine Förderung in den schwarzen Gebieten soll nicht erfolgen.

Diese Differenzierung wird in dem Entwurf im weiteren auf die NGA-Ebene transponiert. Dort gelten als „weisse“ Gebiete die Regionen, in denen keine NGA-Infrastruktur vorhanden und der Aufbau wenigstens eines NGA-Netzes binnen fünf Jahren auch nicht zu erwarten ist. In „grauen“ Gebieten hat ein Betreiber bereits eine NGA-Infrastruktur errichtet oder wird dies in den nächsten fünf Jahren tun. In den „schwarzen“ Regionen existiert bereits mehr als ein NGA-Netz oder ein solches wird durch private Investoren zeitnah erschlossen.

Dabei definieren die Leitlinien NGA als Zugangsnetze, die vollständig oder teilweise aus Glasfaserelementen bestehen. Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich vor allem auf die Förderung des Aufbaus von NGA-Netzen.

a) Systematische Erwägungen

Durch den gewählten Ansatz einer Kategorisierung sollen Transparenz und eine gewisse Vorhersehbarkeit hinsichtlich der Frage geschaffen werden, welche Regionen für eine Förderung in Betracht kommen. Allerdings erschwert dieser Ansatz eine flexible Handhabung durch die Mitgliedsstaaten. Im konkreten Einzelfall wird der Mitgliedsstaat kaum von der Kategorisierung abweichen können. Gerade bei den „grauen“ Gebieten kann aber eine Einzelfallbetrachtung erforderlich sein und die Förderungswürdigkeit eines Gebietes auch davon abhängig sein, inwieweit ein Ausbau einer wettbewerblichen Breitbandinfrastruktur auch auf andere Weise als durch finanzielle Fördermaßnahmen erreicht werden kann.

Zudem beeinflusst die Kategorisierung von Gebieten das Verhalten von Unternehmen. So ist denkbar, dass die Einstufung eines Gebietes als „grau“ dazu führt, dass Fördermittel durch ein Unternehmen gar nicht erst nachgefragt werden. Dies würde eine möglicherweise im Einzelfall gegebene Förderungswürdigkeit von vorne herein hemmen und hätte zur Konsequenz, dass das Ziel der Leitlinien – die Erschließung von Breitbandnetzen in der Fläche – in solchen Regionen gerade nicht erreicht würde.

b) Abgrenzung

Hinsichtlich der Abgrenzung der einzelnen Kategorien stellt sich die Frage, inwieweit die Trennung zwischen „NGA“ und einer bereits vorhandenen kupferbasierten Breitbandinfrastruktur, die die Zuordnung zu einer Kategorie bei NGA nicht beeinflussen soll, klar durchgehalten werden kann. In der Regel wird nicht ein vollständig neues Netz

aufgebaut werden, vielmehr werden NGA-Netze in vielen Fällen aus bestehenden Strukturen entwickelt.

Zudem ist unklar, wie Kabel- oder Mobilfunknetze, die zukünftig als NGA ausgebaut werden sollen, die Kategorisierung beeinflussen. Hierzu wären aus unserer Sicht Klarstellungen vorzunehmen.

Zudem ist gerade im Fall von NGA-Netzen die Abgrenzung zwischen den einzelnen Kategorien sehr unscharf. Hier soll bereits die Ankündigung eines Investitionsvorhabens durch ein Unternehmen ausreichen, um die Zuordnung zu einer bestimmten Kategorie zu beeinflussen. Da dieses Abgrenzungskriterium relativ beliebig erscheint, sollte gerade bei den „grauen“ Gebieten eine tiefere Analyse dergestalt erfolgen, ob in dem betreffenden Gebiet eine Förderung des Infrastrukturausbaus durch andere Maßnahmen (z.B. durch regulatorische Vorgaben an den Incumbent) als durch Beihilfen in ausreichendem Maße erfolgt.

c) Beeinflussung der Zuordnung durch Unternehmen

Ein sehr kritischer Punkt ist die Möglichkeit einzelner Unternehmen, die Zuordnung von Regionen zu einer Kategorie durch die bloße Ankündigung eines Ausbaus binnen 5 Jahren zu beeinflussen. So ist nicht auszuschließen, dass ein Unternehmen Investitionsvorhaben ankündigt, um die Förderung von Breitbandprojekten eines dritten Unternehmens zu beeinflussen. Um einen entsprechenden Missbrauch zu verhindern, wäre es notwendig, Kriterien für eine hinreichende Ernsthaftigkeit des angekündigten Investitionsvorhabens zu definieren, damit diese Ankündigung für die Einordnung eines Gebietes in eine der Kategorien Relevanz entfalten kann.

2. Beihilfevergabebedingungen

Auch die in dem Entwurf vorgeschlagenen Regelungen zur Vergabe von Beihilfen sollten in einigen Punkten präzisiert werden.

a) Bevorzugung des kostengünstigsten Angebots

Nach dem Entwurf der Leitlinien soll eine Ausschreibung erfolgen, wobei Bieter mit qualitativ vergleichbarem Angebot, aber niedrigerem Förderbeitrag bevorzugt berücksichtigt werden. Dieser Ansatz erscheint in doppelter Hinsicht als problematisch. Wie die Kommission in ihrem Papier selbst feststellt, betragen die Investitionen für ein reines Glasfasernetz mit Übertragungsraten von 100 Mbit/s und darüber bei € 1.000,- und 2.000,- je angeschlossenen Haushalt, wobei die Kosten in ländlichen Regionen im Einzelfall auch deutlich darüber liegen können. Hier haben andere Technologien, die wie z.B. das Breitbandkabel stark auf vorhandenen Strukturen aufsetzen können, möglicherweise Kostenvorteile. Die Vorgabe, das kostengünstigste Angebot zu berücksichtigen, kann demnach für die Förderung des

angestrebten Ausbaus hochleistungs- und zukunftsfähiger Glasfasernetze problematisch sein. Weiter ist zu beachten, dass Incumbents auch beim Glasfaserausbau auf im Monopol errichtete Ressourcen (z.B. Kabelkanäle) zurückgreifen, was natürlich die Kostensituation beeinflusst. Das kostengünstigste Angebot allein sollte daher nicht den Ausschlag bei der Entscheidung über eine Förderung geben. Vielmehr müssen für die Vergabeentscheidung weitere Kriterien als Korrektiv herangezogen werden, wie z.B. die Entwicklungsmöglichkeiten der geplanten Infrastruktur oder der Grad der Nutzung von im Monopol errichteten Strukturen.

b) Förderung und Netzzugang

Im Fall der Gewährung einer Beihilfe soll der Begünstigte einen „Netzführungsplan“ bereitstellen, der z.B. die Konditionen von Netzzugangsrechten Dritter beinhaltet. Dieser Plan ist auf sieben Jahre begrenzt. Dieser Prozess ist dahingehend zu konkretisieren, dass möglicherweise bestehende Regulierungsverpflichtungen, wie z.B. eine ex-ante-Regulierung, nicht ausgehöhlt werden dürfen. Sofern es sich um ein reguliertes Unternehmen handelt, ist entweder auf einen Netzführungsplan zu verzichten oder ist dieser an den regulierten Konditionen auszurichten. Die zeitliche Begrenzung des Netzführungsplans darf zudem keine Auswirkungen auf das Fortbestehen regulatorischer Verpflichtungen im übrigen haben. Schließlich ist klarzustellen, dass eine temporäre Freistellung von regulatorischen Verpflichtungen, etwa nach § 9a TKG („Regulierungsferien“), eine zusätzliche Förderung des Ausbaus über Beihilfen ausschließt.

Als weitergehende Bedingung sollte die Bewilligung öffentlicher Fördermittel für Incumbents von der diskriminierungsfreien Verfügbarkeit der seitens der Wettbewerber benötigten NGA-Vorleistungen (z.B. Zugang im KVz, Zugang zu Leerrohren und Dark Fibre, VDSL-Bitstream) abhängig gemacht werden. Solange diese Vorleistungen zur Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs im NGA nicht tatsächlich zur Verfügung stehen, sollte eine Förderung von Breitbandprojekten eines Incumbents nicht in Betracht kommen.

c) Förderung und Zugangsentgelte

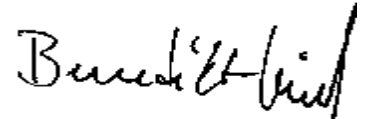
Schließlich ist bei regulierten Unternehmen die Gefahr einer doppelten Förderung auszuschließen, die bestehen würde, wenn Investitionsrisiken einerseits durch besondere Maßnahmen bei der Entgeltregulierung (etwa die Anerkennung besonderer Risikozuschläge, wie sie im EG-Richtlinienpaket zur Förderung des NGA-Ausbaus vorgeschlagen werden) sowie andererseits durch die Gewährung einer Beihilfe berücksichtigt würden. Es sollte daher klargestellt werden, dass eine öffentliche Förderung jedenfalls dann nicht in Betracht kommt, wenn das Investitionsrisiko bereits bei der Regulierung der Zugangsentgelte abgebildet worden ist.

Wir bitten darum, die hier aufgeworfenen Punkte bei der Überarbeitung des Leitlinienentwurfs zu prüfen und zu berücksichtigen. Für eine vertiefende Diskussion oder etwaige Rückfragen stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Rainer Lüddemann
(Geschäftsführer)



Benedikt Kind
(Leiter Recht & Regulierung)