

Stellungnahme

Stellungnahme zur Konsultation der EU-Kommission hinsichtlich der Leitlinien der EU für die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen im Zusammenhang mit dem schnellen Breitbandausbau

Registriernummer: 1771817758-48

Dokumenten Nr.
D 0547

Datum
5. September 2012

Seite
1 von 4

A. Allgemeines

Der BDI dankt der EU-Kommission für die Gelegenheit, zu dem überarbeiteten Entwurf von Leitlinien der Gemeinschaft für die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen im Zusammenhang mit dem schnellen Breitbandausbau Stellung zu nehmen.

Die flächendeckende Versorgung mit hochmodernem Breitbandinternet ist ein Kernanliegen der deutschen Industrie. Die Nutzung von frei werdenden Frequenzen für Breitband („Digitale Dividende“) und Synergien beim Ausbau von Breitbandinfrastruktur sind dabei von zentraler Bedeutung. Staatliche Förderprogramme, insbesondere Beihilfen, sollen nur greifen, wenn und soweit eine wirtschaftliche Versorgung auf absehbare Zeit nicht stattfindet. Investitionen in Europa entstehen vorrangig durch eine Belebung der Konjunktur, durch Wachstum und durch eine Deregulierung des Arbeitsmarktes und nicht durch Beihilfen. Nur wenn Märkte ausnahmsweise den Wettbewerb nicht tragen, können Beihilfen zulässig sein. Beihilfen müssen daher zielgerichtet in den Bereichen eingesetzt werden, in denen sie tatsächlich die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie im globalen Wettbewerb zu unterstützen vermögen.

Das Ziel der EU-Kommission ist es, die gegenwärtigen Leitlinien mit den Zielsetzungen der Digitalen Agenda für Europa (DAE) in Einklang zu bringen. Gleichzeitig kündigte EU-Kommissarin Kroes am 12. Juli 2012 die Schaffung eines attraktiveren Umfelds für Breitbandinvestitionen an, mit einem auf drei Schlüsselementen beruhenden Maßnahmenpaket: Vorschriften zur Diskriminierungsfreiheit, stabile Kupferpreise und mehr Flexibilität für Vorleistungsprodukte der nächsten Generation (NGA). Die Überarbeitung der Leitlinien für staatliche Beihilfen im Zusammenhang mit dem Breitbandausbau sollte diese neuen Zielsetzungen gebührend berücksichtigen und entsprechend umsetzen.

Der BDI erachtet das Ziel, der EU-Kommission, die zügige und zeitnahe Einführung von Breitbandnetzwerken, insbesondere von Hochgeschwindigkeitsnetzen der nächsten Generation, zu fördern und zu unterstützen, grundsätzlich als richtig. Nach Maßgabe der EU-Kommission soll eine öffentli-

**Bundesverband der
Deutschen Industrie e.V.**
Mitgliedsverband BUSINESSEU-
ROPE

Telekontakte
T: +493020281408
F: +493020282408

Internet
www.bdi.eu

E-Mail
U.Suchsland-Maser@bdi.eu

che Förderung insbesondere in Gebieten in Betracht kommen, in denen es noch keine Breitbandinfrastruktur oder keinen Anbieterwettbewerb gibt. Der BDI kann der Auffassung der EU-Kommission zustimmen, dass gezieltes staatliches Handeln im Bereich der Breitbandversorgung dazu beitragen kann, Breitbanddienste zu erschwinglichen Bedingungen in solchen Gegenden anzubieten, in denen keine ausreichende und offene Infrastruktur besteht oder zu erwarten ist. Dies gilt aber nur dann und soweit, wie der Markt keine hinreichende Breitbandabdeckung gewährleistet und darin ein Marktversagen liegt. Hier können Beihilfen unter restriktiven Voraussetzungen dazu beitragen, Investitionen in den Breitbandsektor auszulösen. Sie sollten ferner zur Straffung von Vorschriften beitragen und eine schnellere Entscheidungsfindung begünstigen, insbesondere in Zeiten, in denen sowohl die öffentliche Hand als auch private Betreiber mit knappen Ressourcen konfrontiert sind. Allerdings muss gerade vor dem Hintergrund einer strengen Beihilfenkontrolle gewährleistet sein, dass hierdurch keine Hemmnisse entstehen, die Investitionsanreize Privater entgegenstehen und zu Wettbewerbsverzerrungen gegenüber aktuellen oder potentiellen Wettbewerbern führen.

Die ehrgeizigen Ziele der DAE erfordern einen erheblichen Investitionsaufwand seitens der Telekommunikationsbranche. Der BDI ist der Auffassung, dass dieser Aufwand vor allem erreicht werden kann, wenn private Investitionen bei Bedarf durch öffentliche Mittel ergänzt werden. Diese Mittel sollten weder private Investitionen verdrängen, noch investitionsfeindliche Bedingungen schaffen. Alle Investitionsmaßnahmen sollten so kosteneffizient wie möglich sein, insbesondere angesichts der gegenwärtigen Ressourcenknappheit im öffentlichen und privaten Sektor.

B. Einzelne Punkte

1. Anreizeffekt - Verdrängung privater Investitionen und Schaffung investitionsfeindlicher Bedingungen vermeiden

Der BDI unterstützt den Ansatz der Europäischen Kommission, dass öffentliche Mittel dann falsche Anreize setzen würden, wenn private Investoren bereits in eine Breitbandinfrastruktur investiert haben, investieren oder dieses planen. Der BDI stimmt der Kommission zu, dass der Anreizeffekt einer öffentlich geförderten Maßnahme klar erkennbar sein sollte. So schlägt die Kommission beispielsweise vor, keine staatliche Beihilfe an Betreiber zu vergeben, die bestimmten Universaldienstverpflichtungen unterliegen (Absatz 44 und Fußnote 57), oder wenn die Investition in neue Infrastrukturen als gering erachtet wird (Absatz 48). Der BDI stimmt zu, dass Betreibern, die aufgrund ihrer LTE-Lizenzverträge konkreten Abdeckungsvorgaben unterliegen oder die mit einer Universaldienstverpflichtung betraut sind, keine zusätzlichen staatlichen Beihilfen zur Erfüllung der betreffenden Verpflichtung gewährt werden sollten. Dies sollte den Betreiber jedoch nicht als Beihilfeberechtigten disqualifizieren, wenn er Investitionen tätigt, die über den Umfang seiner Verpflichtungen hinausgehen.

Der BDI befürwortet ebenfalls den Ansatz der Kommission, die Gewährung von staatlichen Beihilfen für NGA-Investitionen in Gebieten, die im Hinblick auf die Breitbandgrundversorgung graue oder schwarze Flecken darstellen, zu gestatten. Wir geben allerdings zu bedenken, ob die vorgeschlagene Beschränkung staatlicher Beihilfe auf passive Infrastrukturen realistisch ist. Die mit den aktiven Netzkomponenten verbundenen Kosten können unabhängig von den Kosten der passiven Elemente eine Profitabilitätslücke nach sich ziehen.

Unter dem Gesichtspunkt einer strengen Beihilfekontrolle dürften Beihilfen in den "weißen" Gebieten am ehesten zu rechtfertigen sein. Beihilfen in den "grauen" Gebieten sind nur ausnahmsweise zu erwägen, da es dort regelmäßig schon Netzbetreiber gibt. Hier müsste, bevor man ein Marktversagen konstatiert, genau untersucht werden, ob der Markt überhaupt eine Doppelung der Netzinfrastruktur und damit einen zweiten Anbieter trägt, ohne die bereits getätigten Investitionen zu gefährden und den Wettbewerb massiv zu verfälschen. Hier bedarf es einer genauen Analyse und sorgfältigen Prüfung durch die EU-Kommission. Staatliche Beihilfen für ultraschnelle Breitbandnetze in grauen oder schwarzen NGA-Gebieten begegnen daher Bedenken, wenn sie mit einem hohen Risiko der Verdrängung von privaten NGA-Investitionen verbunden sind und für die Umsetzung der DAE-Ziele unnötig sind.

2. Technologieneutralität

Der BDI unterstützt die Europäische Kommission in ihrem Ansatz, das Prinzip der Technologieneutralität zu wahren und die Wahl der spezifischen Technologie sowie die Entscheidung über Erfolg und Misserfolg von Technologien dem Markt zu überlassen. Eine Bevorzugung bestimmter Technologien könnte den Wettbewerb verzerren und die Entwicklung neuer Technologien behindern.

Die Leitlinien halten das Gebot der Technologieneutralität nicht stringent durch. In dem Zusammenhang ist es problematisch, dass mehrere Absätze des Entwurfstexts (z. B. die Absätze 54, 76b, 76c, 78c, die Fußnoten 88, 103, 108 und das Glossar) eine eindeutige Bevorzugung von Point-to-Point-Infrastrukturen zeigen, die die Glasfaseranbindung bis zu den Räumlichkeiten des Kunden ausbauen und symmetrische Geschwindigkeiten sowie vollständige Entbündelung unterstützen. Die vorgeschlagenen Spezifikationen stehen nicht im Einklang mit dem Prinzip der Technologieneutralität, da sie abgesehen von Point-to-Point-FTTH alle Technologien ausschließen.

Die Entwurfsleitlinien sollten in erster Linie die Erfüllung der DAE-Ziele fördern, anstatt noch ehrgeizigere, auf restriktiven Kriterien beruhende Ziele festzulegen (wie z. B. Point-to-Point-FTTH-Abdeckung). Demnach sollten bei der Beurteilung der Kompatibilität von Ausbauprojekten mit Vorschriften für staatliche Beihilfen alle verfügbaren Technologien berücksichtigt werden. Das Prinzip der Technologieneutralität gebietet es, nicht mit staatlichen Beihilfemaßnahmen technologische Auswahlmöglichkeiten zu bestimmen. Vielmehr sollten zur Umsetzung der DAE-Ziele die geeigneten und effizientesten Technologien und Dienste unterstützt werden, die

vom Markt ausgewählt werden. Letzterer Ansatz steht im Einklang mit der Initiative der Kommission, den Investitionsrahmen für den Breitbandausbau zu verbessern. Das entsprechende Memorandum vom 12. Juli 2012 weist richtig darauf hin, dass Regulierung „sich hüten solle, Gewinner zu kürten“. „Technologieneutralität“ bedeutet nichts anderes, als dass wir nicht mit Sicherheit sagen können, welche technischen Lösungen sich durchsetzen werden oder wie verschiedene Lösungen miteinander konkurrieren und interagieren werden. Aufeinander aufbauende Lösungen können dazu beitragen, kurzfristige Nachfrageschwächen zu überbrücken. So lassen sich beispielsweise höhere Download-Kapazitäten kosteneffizient durch neue Technologien wie z. B. Kombinationen aus Kupfer- und Glasfaserleitungen oder modernisierte Fernseh-Kabelleitungen erzielen.“

Die Leitlinien sollten nicht zuletzt im Hinblick auf den sich stetig ändernden technologischen Stand technologieneutral ausgestaltet sein. Zugangsverpflichtungen sollten ebenfalls technologieneutral sein. Auch sollte der Eigentümer der betreffenden Infrastruktur im Zusammenhang mit den Zugangsverpflichtungen nicht daran gehindert werden, von der vollständigen Nutzung zu profitieren und innovative Produkte zu entwickeln, die zur Umsetzung der DAE-Ziele beitragen.

3. Synergien und Ausschreibungen – Sicherstellung von Nichtdiskriminierung und Effizienz bei der Implementierung staatlicher Beihilfemaßnahmen

Der BDI befürwortet den Ansatz der Kommission, die Nutzung von Synergien zwischen bestehenden Infrastrukturen nicht nur der Telekommunikationsbranche sondern auch anderer Wirtschaftszweige zu fördern.

Zentrale Verzeichnisse bestehender Infrastrukturen und geplanter Baumaßnahmen sind entscheidende Voraussetzungen für die Hebung von Synergien und der BDI unterstützt ihre Einführung überall dort, wo sie noch nicht vorhanden sind. Wir sind aber der Auffassung, dass Infrastrukturverzeichnisse keine Informationen über Bauvorhaben enthalten sollten, da diese Informationen in Verbindung mit Informationen über bestehende Infrastrukturen in derselben Datenbank Wettbewerbern Hinweise auf die Rollout-Strategie von Investoren geben könnten. Aus der Wettbewerbsperspektive handelt es sich hierbei um hoch vertrauliche Informationen. Daher sollten Infrastrukturverzeichnisse und Verzeichnisse von Bauvorhaben gesondert geführt werden.

Im Einklang mit den Prinzipien der Nichtdiskriminierung und des wirtschaftlich günstigsten Angebot sollten Ausschreibungen so gestaltet sein, dass Effizienzfaktoren maximiert und administrative Kosten auf ein Minimum beschränkt werden. Ferner sorgen Vergabekriterien dafür, dass die Auswahl des Begünstigten fair ist und keine Steuergelder verschwendet werden.