

European Commission

Communications Networks, Content and
Technology Directorate-General
Electronic Communications Networks & Services
B3 -Regulatory Coordination & Market

Via E-Mail: CNECT-ARTICLE7@ec.europa.eu

Bundesverband Glasfaseranschluss e. V.
(BUGLAS)

Bahnhofstraße 11 | 51143 Köln

Tel: +49 2203 20210-0

Fax: +49 2203 20210-88

www.buglas.de

info@buglas.de

BK 3g-15/004, abgeänderter Konsolidierungsentwurf der Bundesnetzagentur – Bewertung im Hinblick auf den Serious Doubts-Letter der EU-Kommission

27.06.2016

Sehr geehrter Herr Krüger,

wir möchten uns auch an dieser Stelle noch einmal herzlich für die Möglichkeit bedanken, zum neuen Konsolidierungsentwurf der Bundesnetzagentur zum Einsatz von Vectoring im HVt-Nahbereich Stellung nehmen zu können.

Wir haben uns intensiv mit den von der Kommission geäußerten ernsthaften Zweifeln am ersten Notifizierungsentwurf wie auch mit dem überarbeiteten Konsolidierungsentwurf der BNetzA auseinandergesetzt und untersucht, welche Änderungen vorgenommen wurden, um diesen Zweifeln zu begegnen. Im Folgenden möchten wir Ihnen unsere Einschätzung anhand der fünf von der Kommission geäußerten Bedenken darlegen.

1. Fehlerhafte und überhöhte Berechnung des Nettoeffekts

Die Kommission kritisiert wie zuvor auch schon das Bundeskartellamt, dass bei der Berechnung des Nettoeffekts der geplante Vectoring-Ausbau bis 2018 mit dem Status quo verglichen wurde und nicht mit dem voraussichtlichen Ausbau alternativer Technologien bis 2018. Der Nettoeffekt würde tatsächlich geringer ausfallen als die von der Bundesnetzagentur angenommen. Gerade das Potenzial der steigenden Ausbauraten von Glasfaseranschlüssen sei von der BNetzA offenbar nicht in Betracht gezogen worden.

Im neuen Konsolidierungsentwurf behält die Bundesnetzagentur die Berechnung des Nettoeffekts jedoch unverändert bei und prognostiziert nach wie vor einen Nettoeffekt von 1,4 Mio. Haushalten, die erstmalig mit Bandbreiten von mindestens 50 Mbit/s versorgt werden.

Fazit: Die von der Kommission geäußerten Bedenken wurden nicht aufgegriffen oder gar ausgeräumt.

2. Negative Effekte auf den Glasfaserausbau

Als einen weiteren Kritikpunkt führt die Kommission mögliche negative Effekte für den Glasfaserausbau an. Die BNetzA habe sich nicht hinreichend mit den investitionsdämpfenden Effekten des Vectoring-Ausbaus auseinandergesetzt, der den ohnehin wirtschaftlich schwierigen Glasfaserausbau noch weiter zurückwerfe.

Im Tenor der Entscheidung ist eine Berücksichtigung eines bereits erfolgten oder geplanten Glasfaserausbaus weiterhin nicht vorgesehen. Eine Verbesserung des Investitionsumfelds für FttB/H ausbauende Unternehmen ist somit nicht erfolgt. In der Begründung des neuen Konsolidierungsentwurfs hält die BNetzA an ihrer Ansicht fest, keinerlei bremsende Effekte auf den NGA-Ausbau erkennen zu können. Neu sind jedoch erweiterte Ausführungen zum Finanzierungsbeitrag der Erlöse des VDSL-Einsatzes im Nahbereich für den Auf- und Ausbau von FttB/H-Netzen. Darin wird ausgeführt, der zusätzliche Erlös eines VDSL-Produkts im Vergleich zu einem ADSL-Produkt mit Einspeisung am HVt sei so gering, dass er weder mittel- noch langfristig einen deutlichen Beitrag zur weiteren Finanzierung des NGA-Ausbaus mittels alternativer Infrastrukturen leisten könne. Zudem nutze nur weniger als ein Viertel der Unternehmen, die einen FTTH-Ausbau betreiben, die Kollokation am HVt zum Angebot von VDSL-Anschlüssen. Schließlich habe die Deutsche Glasfaser Holding GmbH in Kenntnis des bisherigen Konsolidierungsentwurfs einen weiteren Glasfaserausbau angekündigt. Nicht angesprochen wird jedoch die Verschlechterung des Investitionsumfelds durch die vergleichsweise niedrigen Kosten des Einsatzes von Vectoring.

Fazit: Die von der Kommission geäußerten Bedenken wurden nicht ausgeräumt.

3. Zu strenge Mehrheitserfordernisse

Weiterhin schließt sich die Kommission der Kritik des Bundeskartellamts und des Beirats der BNetzA an, dass die Mehrheitserfordernisse, die Wettbewerber erfüllen müssen, um selbst Vectoring einsetzen zu dürfen, zu hoch angesetzt sind. Wettbewerber kämen selbst dann oft nicht zum Zuge, wenn sie deutlich mehr KVz erschlossen hätten als die Telekom, aber das Kriterium der absoluten Mehrheit nicht erfüllten.

Der neue Konsolidierungsentwurf sieht eine Absenkung des Kriteriums der absoluten Mehrheit auf 40% vor, führt aber als neue Hürde ein, dass Wettbewerber zusätzlich 33% mehr KVz erschlossen haben müssen als die Telekom. Zudem müssen Wettbewerber sich nun auch zum Ausbau sämtlicher Nahbereiche, in denen sie die Kriterien erfüllen, zum Vectoring-Ausbau verpflichten, wenn sie die Zugangsverweigerung durch die Telekom abwenden wollen.

Die Auswirkungen der neuen Mehrheitserfordernisse, zu denen sich der nationale Regulierer bislang überhaupt noch nicht geäußert hat und die er nun erst untersuchen will, müssen im Einzelfall beurteilt werden. Sie können je nach Ausbausituation des jeweiligen Nahbereichs vielleicht in wenigen Einzelfällen zu einer Verbesserung oder – das dürfte zumindest für die Mehrzahl der Fälle gelten – zu einer Verschlechterung der Ausbauchancen der Wettbewerber führen.

Nimmt man beispielsweise einen Anschlussbereich von 100 KVz an, von denen der Wettbewerber 55 und die Telekom 45 mit DSL-Technik erschlossen hat, fiel dem Wettbewerber nach der alten Regelung das Ausbaurecht zu, da er sowohl die absolute Mehrheit der KVz als auch mehr KVz als die Telekom erschlossen hätte. Nach der neuen Regelung würde das Ausbaurecht der Telekom zufallen, da der Wettbewerber zwar mehr als 40% der KVz, aber nur 22% mehr KVz als die Telekom erschlossen hätte. Obwohl der Wettbewerber in diesem Nahbereich höhere Investitionen getätigt hat als die Telekom, wäre er nicht zum Ausbau berechtigt, sondern müsste seine VDSL-Kollokation am HVt beenden.

Überschreitet ein Wettbewerber die 40%-Schwelle nur knapp, hat also 41% der KVz erschlossen, dürfte die Telekom maximal 30% der KVz im jeweiligen Anschlussbereich mit DSL-Technik erschlossen haben, damit dem Wettbewerber das Ausbaurecht zugestanden wird. Gerade in den attraktiven dichter besiedelten Gebieten ist ein so geringer Erschließungsgrad durch die Telekom jedoch unrealistisch. Dies würde dazu führen, dass den Wettbewerbern vor allem die unattraktiven Nahbereiche verblieben. Selbst wenn ein Wettbewerber einen attraktiven Nahbereich für sich gewinnen könnte, müsste er auch alle unwirtschaftlichen Nahbereiche, in denen er die Kriterien erfüllt, ebenso erschließen, sodass der Ausbau für ihn insgesamt unwirtschaftlich würde.

Die neue Regelung lässt sich also keinesfalls als generelle Verbesserung des Abwehrrechts für die Wettbewerber qualifizieren, sondern dürfte in den meisten Fällen dazu führen, dass die Wettbewerber ihr Ausbaurecht selbst dann verlieren, wenn sie die bereits sehr strengen Vorgaben des ersten Notifizierungsentwurfs erfüllt hätten. Selbst die BNetzA kann die tatsächlichen Konsequenzen der neuen Regelung bislang nicht abschätzen.

Fazit: Die von der Kommission geäußerten Bedenken wurden somit zwar aufgegriffen, können aber keinesfalls als ausgeräumt angesehen werden.

4. Beschränkung des VULA auf einen Nachfrager pro Zugangspunkt

Die Kommission hatte die Behauptung der BNetzA in Zweifel gezogen, die Verpflichtung, den VULA auch mehreren Zugangsnachfragern pro Zugangspunkt zur Verfügung zu stellen, sei unverhältnismäßig.

Die BNetzA hat im neuen Konsolidierungsentwurf die Beschränkung auf nur einen Zugangsnachfrager aufgehoben. Dies geschah allerdings nur, da die Telekom selbst inzwischen eingestanden hat, dass eine Beschränkung auf einen Port technisch nicht haltbar war. Der BNetzA kommt also kein Verdienst an dieser theoretischen Erweiterung/Verbesserung der Zugangsmöglichkeiten zu. In der Begründung wird ausdrücklich die Möglichkeit erwähnt, die Telekom könne im Rahmen des von ihr vorzulegenden VULA-Standardangebots Verfahrensregeln für den Fall einer tatsächlichen Kapazitätsbeschränkung auf zwei Zugangsnachfrager festlegen.

Die von der BNetzA im ersten Notifizierungsentwurf genannte Beschränkung des VULA-Zugangsanspruchs auf einen Nachfrager ist aus unserer Sicht tatsächlich durch technische Restriktionen begründet. Die von der Kommission geäußerten Bedenken wurden somit zwar aufgegriffen, durch die nun vorgesehene Regelung entstehen aber im Vergleich zum ersten Notifizierungsentwurf erhebliche Mehrkosten für alle Marktteilnehmer, die Vectoring im Nahbereich einsetzen bzw. dort einen VULA nachfragen.

Fazit: Die von der Kommission geäußerten Bedenken wurden somit zwar aufgegriffen, durch die nun vorgesehene Regelung dürfte aber weiterer Korrekturbedarf entstehen.

5. Nur subsidiärer Zugang zu unbeschalteter Glasfaser

Die Kommission weist an mehreren Stellen darauf hin, dass die Erschließung eines KVz zur Abnahme eines VULA parallel zum Vectoring-Ausbau der Telekom aufgrund der geringen Anzahl erreichbarer Endkunden regelmäßig wirtschaftlich nicht tragfähig wäre. Vor diesem Hintergrund müsse der gegenüber dem Zugang zu Kabelkanälen nur subsidiäre Zugang zur unbeschalteten Glasfaser („Dark Fiber“) überdacht werden.

Im neuen Konsolidierungsentwurf hat die BNetzA eine Regelung getroffen, die die Subsidiarität des Zugangs zur unbeschalteten Glasfaser für die Nachfrager eines KVz-VULA für einen Zeitraum von zwei Jahren aufhebt. Danach gilt das Subsidiaritätskriterium wieder, sodass der Zugangsnachfrager vor Ablauf der zwei Jahre regelmäßig auf eigene Glasfaserkabel migrieren muss.

Fazit: Die von der Kommission geäußerten Bedenken wurden somit zwar aufgegriffen, die nun von der BNetzA vorgesehene Änderung ist aber unzureichend und räumt den Kern des Bedenkens nicht aus.

Insgesamt bewerten wir die Bearbeitung bzw. Umsetzung der von der Kommission geäußerten Kritikpunkte durch die BNetzA als unzureichend. Zwei der Bedenken der Kommission wurden erst gar nicht aufgegriffen, zwei weitere wurden zwar aufgegriffen, aber nicht ausgeräumt. Lediglich auf die Kritik an der Beschränkung des Zugangs zum VULA wurde angemessen reagiert, wenngleich auch hier noch Zweifel verbleiben. Die übrigen Kritikpunkte haben sich entweder gar nicht oder nur unzureichend bzw. mit ggf. sogar negativen Konsequenzen im geänderten Konsolidierungsentwurf niedergeschlagen.

Vor diesem Hintergrund halten wir eine erneute vertiefte Prüfung des Entscheidungsentwurfs durch die Kommission für dringend geboten, um die teilweise eklatanten Mängel der Entscheidung zu beseitigen.

Zudem halten wir aufgrund der Rücknahme des bisherigen Notifizierungsentwurfs und der Einreichung des neuen Entwurfs ein erneutes nationales Konsultationsverfahren für erforderlich und bitten um eine entsprechende Prüfung dieses Aspekts.

Der BUGLAS hatte bereits am 30.05.2016 eine Stellungnahme an die Kommission übersandt und darin umfangreiche Vorschläge für ein wettbewerbskonformes Regulierungskonzept zum Einsatz von Vectoring im HVt-Nahbereich unterbreitet, auf die wir an dieser Stelle verweisen möchten. Diese Stellungnahme wird mit diesem Schreiben noch einmal versandt.

Für einen weiteren Austausch stehen wir Ihnen jederzeit sehr gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Bundesverband Glasfaseranschluss e. V.

Wolfgang Heer
Geschäftsführer

Stefan Birkenbusch
Referent Recht & Regulierung