

Leitlinien der Gemeinschaft für die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen im Zusammenhang mit dem schnellen Breitbandausbau

1. EINLEITUNG

- (1) Breitbandanschlüsse sind ein Schlüsselement für die Entwicklung, Einführung und Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) in Wirtschaft und Gesellschaft. Sie sind von strategischer Bedeutung, denn durch sie können diese Technologien schneller zu Wachstum und Innovation in allen Wirtschaftszweigen sowie zum sozialen und regionalen Zusammenhalt beitragen. Im Sinne der Strategie von Lissabon und den anschließenden Mitteilungen¹ setzt sich die Kommission aktiv für die flächendeckende Verfügbarkeit von Breitbanddiensten für alle Bürger Europas ein.
- (2) Am 26. November 2008 nahm die Kommission das Europäische Konjunkturprogramm² (nachstehend „Konjunkturprogramm“ genannt) an, um die wirtschaftliche Erholung Europas von der Finanz- und Wirtschaftskrise voranzubringen. Die Breitbandstrategie ist ein wichtiger Teil des Konjunkturprogramms, mit dem insbesondere Investitionen in bestimmte strategisch relevante Sektoren in der EU gefördert werden sollen³. Dazu gehört auch der Breitbandsektor, der kurzfristig zur Unterstützung der Wirtschaft und langfristig zur Schaffung von wesentlichen Infrastrukturen für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum beitragen kann.
- (3) Als Teil des Konjunkturprogramms und mit dem Ziel, bis 2010 für alle Bürger eine 100%ige Abdeckung bei leistungsfähigen Internetanschlüssen zu erreichen, hat die Kommission beschlossen, 1 Mrd. EUR für Breitbandanschlüsse in ländlichen Gebieten, für neue Arbeitsplätze und die Wachstumsförderung bereitzustellen⁴. Außerdem haben mehrere Mitgliedstaaten gezielte Investitionsförderungen angekündigt, die nicht nur auf leistungsfähige Breitbandnetze in ländlichen und derzeit noch unterversorgten Gebieten abzielen, sondern auch auf den beschleunigten Ausbau von hochleistungsfähigen

¹ Siehe u. a. „i2010 – Eine europäische Informationsgesellschaft für Wachstum und Beschäftigung“, KOM(2005) 229 endg. vom 1.6.2005, „eEurope 2005: Eine Informationsgesellschaft für alle“, KOM(2002) 263 endg. und „Überwindung der Breitbandkluft“, KOM(2006) 129.

² Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat, KOM(2008) 800.

³ Tagung des Europäischen Rates in Brüssel vom 19./20. März, Schlussfolgerungen des Vorsitzes.

⁴ Siehe Pressemitteilung der Kommission vom 28. Januar 2009, IP/09/142 und MEMO /09/35.

Zugangsnetzen der nächsten Generation (Next Generation Access – NGA)⁵ in weiten Teilen ihrer Staatsgebiete, so auch in Ballungsgebieten und Gebieten mit bereit bestehenden herkömmlichen Breitbandinfrastrukturen.

- (4) In ihrem „Aktionsplan staatliche Beihilfen – Weniger und besser ausgerichtete staatliche Beihilfen – Roadmap zur Reform des Beihilferechts 2005-2009“⁶ wies die Kommission bereits darauf hin, dass staatliche Beihilfen sich unter bestimmten Bedingungen als wirksame Instrumente für das Erreichen von Zielen von gemeinsamem Interesse erweisen können. Mit staatlichen Beihilfen kann insbesondere Fehlentwicklungen des Marktes entgegengewirkt werden, was der Effizienz der Märkte und der Wettbewerbsfähigkeit zugutekommt. Staatliche Beihilfen können ferner eingesetzt werden, um ein besseres Marktergebnis im Sinne der Gleichheitsziele zu erreichen, wenn dieses unter gesellschaftlichen Gesichtspunkten nicht befriedigend ausfällt. Gezieltes staatliches Handeln im Bereich der Breitbandversorgung kann insbesondere dazu beitragen, die „digitale Kluft“⁷ innerhalb eines Landes zu verringern, wenn dort in bestimmten Gegenden bzw. Regionen erschwingliche Breitbanddienste zu Wettbewerbsbedingungen angeboten werden, in anderen hingegen nicht.
- (5) Gleichzeitig muss gewährleistet sein, dass Marktinitiativen im Breitbandsektor nicht durch staatliche Beihilfen gebremst werden. Wenn staatliche Beihilfen für den Breitbandsektor in Gegenden eingesetzt werden, in denen die Marktteilnehmer sich generell für Investitionen entscheiden würden oder bereits investiert haben, könnte sich dies auf bereits unter Marktbedingungen getätigte Investitionen auswirken und den Marktteilnehmern die Anreize nehmen, überhaupt noch in den Breitbandbereich zu investieren. Dann wären staatliche Beihilfen kontraproduktiv und stünden dem eigentlichen Ziel entgegen. Mit der Beihilfenkontrolle im Breitbandbereich soll deshalb vor allem sichergestellt werden, dass die staatlichen Beihilfemaßnahmen zu einer besseren bzw. rascheren Breitbandabdeckung und -penetration führen, als dies ohne Beihilfen der Fall wäre, und sie soll gewährleisten, dass die positiven Auswirkungen der Beihilfen die negativen Auswirkungen (Wettbewerbsverzerrungen) überwiegen.
- (6) Fragen des Breitbandzugangs werden auch im Rechtsrahmen für die elektronische Kommunikation behandelt⁸. Diesbezüglich haben die Kommission⁹ und die

⁵ Für eine Definition von NGA siehe Randnummer (47).

⁶ KOM(2005) 107 endg.

⁷ Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) sind in den letzten zehn Jahren allgemein zugänglich und erschwinglich geworden. Der Begriff der „digitalen Kluft“ wird gemeinhin verwendet, um das Gefälle zwischen Personen bzw. Gemeinschaften zu bezeichnen, die Zugang zu Informationstechnologien haben, und solchen, die keinen IKT-Zugang haben. Der Hauptgrund für diese „digitale Kluft“ ist das Fehlen einer angemessenen Breitbandinfrastruktur. Auf regionaler Ebene ist der Urbanisierungsgrad ein wichtiger Faktor beim Zugang und bei der Nutzung von IKT. Dementsprechend ist die Internetdurchdringung in dünnbesiedelten Gebieten überall in der Europäischen Union deutlich niedriger als in dichter besiedelten Gebieten.

⁸ Siehe insbesondere Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie) (ABl. L 108 vom 24.4.2002, S. 33), Richtlinie 2002/20/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste (Genehmigungsrichtlinie) (ABl. L 108 vom 24.4.2002, S. 21) und Richtlinie 2002/19/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung (Zugangsrichtlinie) (ABl. L 108 vom 24.4.2002, S. 7).

einzelstaatlichen Regierungen¹⁰ bereits verschiedene Initiativen ergriffen, um den neuen Herausforderungen zu begegnen, die sich aufgrund der NGA-Netze im Bereich der Regulierung vor allem bei Fragen des Zugangs ergeben.

- (7) Diese Leitlinien sind eine Zusammenfassung der Vorgehensweise der Kommission bei der Anwendung der Beihilfenvorschriften des EG-Vertrags auf Maßnahmen, die dem Ausbau herkömmlicher Breitbandnetze dienen (Abschnitt 2), und behandeln darüber hinaus Fragen im Zusammenhang mit der Bewertung von staatlichen Maßnahmen, die insbesondere als Anreiz und zur Förderung eines raschen, zeitnahen Aufbaus von NGA-Netzen konzipiert sind (Abschnitt 3).
- (8) Die Kommission wird bei der Bewertung von staatlichen Beihilfen im Breitbandsektor den in dieser Mitteilung dargelegten Leitlinien folgen und damit mehr Rechtssicherheit und Transparenz in ihrer Entscheidungspraxis schaffen.

2. DIE POLITIK DER KOMMISSION IM BEREICH DER STAATLICHEN BEIHILFEN FÜR BREITBANDVORHABEN

2.1. Anwendung des Beihilfenrechts

- (9) Die Kommission hat Maßnahmen zur Förderung der Breitbandabdeckung in ländlichen und diesbezüglich unterversorgten Gebieten fast ausnahmslos gebilligt, während sie Beihilfemaßnahmen für Gebiete, in denen eine Breitbandinfrastruktur bereits vorhanden ist und Wettbewerb herrscht, kritischer einschätzt. Sofern staatliche Maßnahmen zur Förderung der Breitbandversorgung die Voraussetzungen des Artikels 87 Absatz 1 für staatliche Beihilfen erfüllen, hat die Kommission deren Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt bisher vor allem nach Artikel 87 Absatz 3 geprüft. Der Ansatz der Kommission bei der Beurteilung von Maßnahmen zur Förderung des Ausbaus von Breitbandnetzen wird nachstehend zusammengefasst.

2.2. Artikel 87 Absatz 1: Vorliegen einer Beihilfe

- (10) Nach Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag sind „staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen“. Als staatliche Beihilfen gelten demnach Maßnahmen, die die vier folgenden Kriterien erfüllen: 1) Die Maßnahme muss aus staatlichen Mitteln gewährt werden, 2) Unternehmen muss ein wirtschaftlicher Vorteil erwachsen, 3) der Vorteil muss selektiv sein und den

⁹ Siehe Empfehlung der Europäischen Kommission über den regulierten Zugang zu Netzen der nächsten Generation (NGA) – *Draft Commission recommendation on regulated access to Next Generation Access Networks* (NGA) – unter http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecommm/doc/library/public_consult/nga/dr_recomm_nga.pdf

¹⁰ Siehe beispielsweise die Erklärung *European Regulators Group Statement on the development of NGA Access*, ERG (08) 68, unter http://www.erg.eu.int/doc/publications/erg_08_68_statement_on_nga_development_081211.pdf; Ofcom, *Delivering super fast broadband in the UK. Promoting investment and competition*, Erklärung, 3. März 2009. Siehe auch die jüngst in Frankreich verabschiedeten Rechtsvorschriften vom 15. Januar 2009 zur Förderung des Aufbaus von Glasfasernetzen: *Journal Officiel de la république française*, 16 janvier 2009.

Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen und 4) die Maßnahme muss den innergemeinschaftlichen Handel beeinträchtigen.

- (11) Wie die Entscheidungspraxis der Kommission bei staatlichen Beihilfen im Breitbandsektor zeigt, liegen bei der öffentlichen Förderung von Breitbandvorhaben häufig staatliche Beihilfen im Sinne des Artikels 87 Absatz 1 EG-Vertrag vor¹¹.
- (12) Erstens werden für die Maßnahmen in der Regel staatliche Mittel eingesetzt, z. B. wenn der Staat Breitbandvorhaben durch Subventionen, Steuervergünstigungen oder andere Arten vergünstigter Finanzierungskonditionen unterstützt¹².
- (13) Zweitens sind staatliche Maßnahmen zur Förderung von Vorhaben zur Gewährleistung der Breitbandversorgung im Allgemeinen auf die Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit (d. h. Bau, Betrieb und/oder Verwaltung einer Breitbandinfrastruktur) gerichtet. In Ausnahmefällen, wenn das so finanzierte Netz nicht kommerziellen Zwecken dient (also lediglich Breitbandzugang zu nicht gewerblich genutzten Websites, Diensten und Informationen bietet)¹³, würde Unternehmen durch eine solche Maßnahme hingegen kein wirtschaftlicher Vorteil gewährt und sie würde somit keine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag darstellen.
- (14) Drittens werden Beihilfen in der Regel direkt den Investoren¹⁴ des Netzes gewährt, die in den meisten Fällen im Wege eines offenen Ausschreibungsverfahrens ausgewählt werden¹⁵. Während durch ein Ausschreibungsverfahren sichergestellt wird, dass alle Beihilfen für Breitbandvorhaben auf das erforderliche Minimum beschränkt bleiben, ermöglicht die finanzielle Förderung ihrerseits, dass der Bieter, der den Zuschlag bekommt, zu Konditionen geschäftstätig werden kann, zu denen dies auf dem Markt nicht möglich wäre. Zu den indirekt Begünstigten gehören Drittbetreiber, denen der Zugang zu der so geschaffenen Infrastruktur auf Vorleistungsebene eröffnet wird, sowie gewerbliche Nutzer, die Breitbandanschlüsse zu Bedingungen erhalten, die günstiger sind, als dies ohne den staatlichen Eingriff der Fall wäre¹⁶.

¹¹ Eine Liste aller von der Kommission nach den Beihilfavorschriften erlassenen Entscheidungen im Breitbandsektor sind unter der Internetadresse http://ec.europa.eu/competition/sectors/telecommunications/broadband_decisions.pdf zu finden.

¹² Siehe auch Abschnitt 2.2.1 über die Anwendung des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers.

¹³ Siehe Entscheidung der Kommission vom 30.5.2007 in der Sache NN24/2007 – Tschechische Republik, *Prague Municipal Wireless Network*.

¹⁴ Der Begriff „Investor“ bezeichnet Unternehmen und/oder Betreiber elektronischer Kommunikationsnetze, die in die Errichtung und den Ausbau von Breitbandinfrastruktur investieren.

¹⁵ Nur in einem Fall hat die Kommission eine Beihilfemaßnahme genehmigt, die Steuergutschriften für die Einrichtung von Breitbanddiensten in unterversorgten Gebieten Ungarns vorsah: siehe Entscheidung N 398/2005 – Ungarn, *Development Tax Benefit for Broadband*.

¹⁶ Siehe u. a. Entscheidung der Kommission N 570/2007 – Deutschland, Eckpunkte zur Breitbandversorgung des ländlichen Raums in Baden-Württemberg, Entscheidung N 157/2006 – Vereinigtes Königreich, *South Yorkshire Digital Region Broadband Project*, Entscheidung N 264/2006 – Italien, *Broadband for rural Tuscany*, Entscheidung N 201/2006 – Griechenland, *Broadband access development in underserved territories*, und Entscheidung N 131/2005 – Vereinigtes Königreich, *FibreSpeed Broadband Project Wales*. Private Nutzer fallen, obwohl sie auch zu den Begünstigten solcher Maßnahmen gehören, nicht unter die Beihilfavorschriften, weil sie weder Unternehmen noch Wirtschaftsbeteiligte im Sinne des Artikels 87 Absatz 1 sind.

- (15) Viertens sind staatliche Beihilfen zur Förderung des Ausbaus von Breitbandnetzen ihrem Wesen nach selektiv, weil sie auf Unternehmen gerichtet sind, die nur in bestimmten Regionen bzw. in bestimmten Segmenten des gesamten Marktes für elektronische Kommunikationsdienste tätig sind. Tendenziell verändert staatliches Handeln zudem bestehende Marktbedingungen, so dass bestimmte Firmen sich nun für die von den ausgewählten Betreibern angebotenen Dienste entscheiden würden, statt die möglicherweise teureren alternativen Lösungen am Markt (z. B. Mietleitungen) zu wählen¹⁷. Deshalb hat die Tatsache, dass Breitbanddienste verfügbar werden – sei es, dass sie erstmals eingeführt oder aber zu einem niedrigeren Preis angeboten werden, als es sonst der Fall wäre –, eine Verzerrung des Wettbewerbs zur Folge. Darüber hinaus können staatliche Förderungen für den Breitbandsektor die Rentabilität senken und dadurch Investitionen von Marktteilnehmern verdrängen, die ansonsten bereit wären, in das betreffende Zielgebiet oder Teile dieses Gebiets zu investieren.
- (16) Da bei staatlichen Eingriffen ferner davon auszugehen ist, dass diese auch Folgen für Betreiber in anderen Mitgliedstaaten haben, wirken sie sich auch auf den Handel aus, weil die Märkte für elektronische Kommunikationsdienste (einschließlich der Vorleistungs- und der Endkundenbreitbandmärkte) für den Wettbewerb zwischen Betreibern und Diensteanbietern geöffnet sind¹⁸.

2.2.1. *Nichtvorliegen einer Beihilfe: Anwendung des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers*

- (17) Fördert der Staat den Ausbau von Breitbandnetzen durch Kapitalbeteiligungen an einem Unternehmen oder Kapitalzuführungen für ein Unternehmen, das das Vorhaben durchführt, so muss geprüft werden, ob diese Investition Elemente einer staatlichen Beihilfe enthält. In Artikel 295 EG-Vertrag heißt es: „*Dieser Vertrag lässt die Eigentumsordnung in den verschiedenen Mitgliedstaaten unberührt*“. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs lässt sich vom Gleichbehandlungsgrundsatz ableiten, dass Kapital, das der Staat einem Unternehmen – unmittelbar oder mittelbar – zu Bedingungen zur Verfügung stellt, die normalen Marktbedingungen entsprechen, nicht als staatliche Beihilfe angesehen werden kann.
- (18) Als wichtigster Grundsatz gilt, dass Kapitalbeteiligungen und Kapitalzuführungen eines öffentlichen Investors, die selbst langfristig nur unzureichende Gewinnaussichten bieten, als Beihilfen im Sinne des Artikels 87 EG-Vertrag anzusehen sind, und dass ihre Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt allein auf der Grundlage der in dieser Bestimmung niedergelegten Kriterien zu bewerten ist¹⁹.
- (19) Die Kommission hat die Anwendung des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers im Breitbandsektor in ihrer Amsterdam-Entscheidung untersucht²⁰. Wie in der Entscheidung hervorgehoben wurde, muss gründlich und

¹⁷ Siehe Entscheidung der Kommission N 266/2008 – Deutschland, Breitbanderschließung in ländlichen Gebieten Bayerns.

¹⁸ Siehe Entscheidung der Kommission N 237/2008 – Deutschland, Breitbandförderung Niedersachsen.

¹⁹ Rechtssache C-303/88, Italien / Kommission, Slg. 1991, I-1433, Randnrn. 20-22.

²⁰ Entscheidung der Kommission vom 11. Dezember 2007 über eine Beihilfe C 53/06 zugunsten von Glasvezelnet Amsterdam für eine Investition der Stadt Amsterdam in ein Glasfasernetz (ABl. L 247 vom 16. September 2008, S. 27). Diese Beihilfesache betraf den Aufbau eines Fibre-to-the-Home-

umfassend nachgewiesen werden, dass eine öffentliche Investition unter Marktbedingungen erfolgt, d. h., im Wege einer beträchtlichen Beteiligung privater Investoren oder eines soliden Unternehmensplans, der eine angemessene Rendite verspricht. Sind Privatinvestoren an dem Vorhaben beteiligt, ist es eine Bedingung *sine qua non*, dass sie im Zusammenhang mit den Investitionen aufgrund gleicher Konditionen dasselbe Geschäftsrisiko wie der öffentliche Investor tragen.

2.2.2. *Nichtvorliegen einer Beihilfe: Ausgleichszahlungen für öffentliche Dienstleistungen und die Altmark-Kriterien*

- (20) In bestimmten Fällen können Mitgliedstaaten die Bereitstellung von Breitbandnetzen und -diensten als öffentlichen Dienst oder als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Sinne des Artikels 86 Absatz 2 EG-Vertrag ansehen²¹.
- (21) Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs²² fallen staatliche Förderungen für die Bereitstellung eines öffentlichen Dienstes unter Umständen nicht unter Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag, sofern vier Hauptvoraussetzungen (allgemein als Altmark-Kriterien bekannt) erfüllt sind: i) der Begünstigte einer staatlichen Förderregelung für eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse muss förmlich mit der Bereitstellung und Erbringung einer solchen Dienstleistung betraut sein, und die diesbezüglichen Verpflichtungen müssen klar definiert sein; ii) die Berechnungsparameter für die Vergütung müssen vorab auf objektive und transparente Weise festgelegt werden, um zu vermeiden, dass dem Unternehmen, das die Förderung erhält, dadurch ein wirtschaftlicher Vorteil gegenüber seinen Wettbewerbern erwächst; iii) die Vergütung darf nicht mehr als die gesamten Kosten decken, die bei der Erbringung der Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse entstehen, wobei alle einschlägigen Einnahmen sowie ein angemessener Gewinn für die Erbringung der Dienstleistung zugrunde zu legen sind; iv) sofern der Begünstigte nicht über eine öffentliche Ausschreibung bestimmt wird, muss die Höhe der Vergütung auf der Grundlage einer Analyse der Kosten erfolgen, die einem typischen, gut geführten Unternehmen unter Berücksichtigung der einschlägigen Einnahmen sowie eines angemessenen Gewinns entstehen würden, wenn es diese Verpflichtungen zu erfüllen hätte.

Glasfaserzugangsnetzes (FTTH), das Breitbandzugang für 37 000 Haushalte in Amsterdam schaffen sollte, für die bereits mehrere konkurrierende Netzbetreiber den Breitbandzugang anboten. Die Stadt Amsterdam hatte beschlossen, gemeinsam mit zwei Privatinvestoren und fünf Wohnungsbaugesellschaften in die passive Netzschicht zu investieren. Eigentümer und Verwalter der Passivinfrastruktur war eine eigene Gesellschaft, an der die Stadt Amsterdam, zwei Privatinvestoren sowie die Wohnungsbaugesellschaften jeweils zu einem Drittel beteiligt waren.

²¹ Laut Rechtsprechung muss einem Unternehmen, das mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse oder der Bereitstellung öffentlicher Dienste betraut ist, diese Aufgabe durch einen hoheitlichen Akt übertragen worden sein. Eine solche gemeinwirtschaftliche Aufgabe oder Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse kann einem Betreiber auch durch Einräumung einer Konzession zur Erfüllung dieser öffentlichen Dienste übertragen werden. Siehe dazu die verbundenen Rechtssachen T-204/97 und T-270/97 EPAC / Kommission, Slg. 2000, II-2267, Randnr. 126 und Rechtssache T-17/02 Fred Olsen / Kommission, Slg. 2005, II-2031, Randnrn. 186 und 188-189.

²² Siehe Rechtssache C-280/00, Altmark Trans GmbH und Regierungspräsidium Magdeburg / Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, Slg. 2003, I-7747 („Altmark-Urteil“).

- (22) In zwei Entscheidungen²³ über Maßnahmen regionaler Gebietskörperschaften, mit denen privaten Betreibern für den Ausbau von herkömmlichen Breitbandnetzen in unterversorgten Regionen eine (subventionierte) Konzession für die Erbringung öffentlicher Dienste erteilt wurde, kam die Kommission zu dem Schluss, dass die angemeldeten Förderregelungen die vier Altmark-Kriterien erfüllten und somit nicht unter Artikel 87 Absatz 1 fielen²⁴. In beiden Fällen war der Bieter, der den Zuschlag bekam, auf der Grundlage des niedrigsten beantragten Beihilfebetrags ausgewählt und die Höhe der Vergütung auf der Grundlage vorab bestimmter, transparenter Kriterien festgelegt worden. Zudem lagen der Kommission keine Beweise für eine Überkompensation vor; zudem kam sie zu dem Schluss, dass kein Risiko einer Überkompensation besteht.
- (23) Dahingegen hat die Kommission entschieden, dass das Vorliegen einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und die anschließende Berufung auf die Altmark-Rechtsprechung nicht akzeptiert werden kann, wenn der Betreiber weder einen eindeutigen Auftrag noch die Verpflichtung hatte, Breitbandzugänge bereitzustellen und allen Bürgern und Unternehmen in unterversorgten Gebieten das Breitbandnetz zugänglich zu machen, sondern vor allem im Anschlussgeschäft tätig war²⁵.
- (24) Obwohl die Mitgliedstaaten einen weiten Ermessensspielraum bei der Definition dessen haben, was als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse oder gemeinwirtschaftliche Aufgabe²⁶ gilt, kann die Kommission laut Rechtsprechung im Falle eines offenkundigen Fehlers die Definition solcher Dienstleistungen und Aufgaben durch die Mitgliedstaaten in Frage stellen²⁷. In

²³ Siehe Entscheidung der Kommission N 381/2004 – Frankreich, *Projet de réseau de télécommunication haut débit des Pyrénées-Atlantiques* und Entscheidung der Kommission N 382/2004 – Frankreich, *Mise en place d'une infrastructure haut débit sur le territoire de la région Limousin (DORSAL)*.

²⁴ Insbesondere in Anbetracht der Tatsache, dass den Mitgliedstaaten ein weiter Ermessensspielraum bei der Definition des Geltungsbereichs einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse eingeräumt wird, erkannte die Kommission in den obengenannten beiden Entscheidungen an, dass die Einschätzung des betreffenden Mitgliedstaats, der die Bereitstellung einer für alle anderen Netzbetreiber offenen, flächendeckenden Breitbandinfrastruktur, die ein Marktversagen beheben und Anschlüsse für alle Nutzer in den entsprechenden Regionen schaffen würde, als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse eingestuft hat, keinen offenkundigen Fehler darstellt.

²⁵ Siehe Entscheidung der Kommission N 284/2005 – Irland, *Regional Broadband Programme: Metropolitan Area Networks ("MANs"), phases II and III*, Randnrn. 23 und 37-40. In dieser Beihilfesache war die Kommission der Auffassung, dass die Förderung für den Aufbau und den Betrieb von Metropolitan Area Networks (MANs) in mehreren irischen Städten keine Vergütung für eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse ist, weil die angemeldete Maßnahme eher auf eine Partnerschaft zwischen privaten und öffentlichen Unternehmen hindeutete als auf die Beauftragung eines Unternehmens mit der Erbringung einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse. Siehe auch Entscheidung N 890/2006 – Frankreich, *Aide du Sicoval pour un réseau de très haut débit*. In dieser Sache hob die Kommission hervor, dass durch die angemeldete Maßnahme ausschließlich die Bereitstellung von Breitbandanschlüssen für Wirtschaftsparks und öffentliche Einrichtungen und nicht für Privathaushalte gefördert werden sollte. Außerdem war das Vorhaben nur auf einen Teil der Region ausgerichtet. Die Kommission kam deshalb zu dem Ergebnis, dass es sich hier nicht um eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse handelte, weil die angemeldete Maßnahme nicht den Interessen der Bürger, sondern der Unternehmen diene.

²⁶ Siehe Rechtssache T-289/03, Bupa u. a. / Kommission, Slg. 2008, II-00081, Randnr. 165, und Rechtssache T-106/95 FFSA u. a. / Kommission, Slg. 1997, II-229, Randnr. 99. Siehe auch Randnummer 14 der Mitteilung der Kommission – Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa (ABl. C 17 vom 19.1.2001, S. 4).

²⁷ Siehe Rechtssache T-442/03, SIC / Kommission, Slg. 2008, II-1161, Randnr. 195, Rechtssache T-289/03, op. cit., Randnr. 166, und Rechtssache T-17/02, op. cit., Randnr. 216. In Randnummer 22 der Mitteilung der Kommission – Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa heißt es: „Die Gestaltungsfreiheit der

dieser Hinsicht wird die Kommission berücksichtigen, dass der Ausbau einer parallelen wettbewerbsbestimmten, öffentlich geförderten Breitbandinfrastruktur in Gebieten, in denen private Investoren bereits in eine Breitbandinfrastruktur investiert haben (oder ihre Netzinfrastruktur derzeit ausbauen) und bereits Breitbanddienste zu Marktbedingungen anbieten für eine angemessene Breitbandabdeckung sorgen, weder als öffentlicher Dienst im Sinne der Altmarkt-Rechtsprechung noch als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Sinne des Artikels 86 EG-Vertrag angesehen werden kann.

2.3. Vereinbarkeitsprüfung nach Artikel 87 Absatz 3

- (25) Wenn eine angemeldete Maßnahme von der Kommission als Beihilfe im Sinne des Artikels 87 Absatz 1 EG-Vertrag eingestuft worden ist, gründet sich die Prüfung der Vereinbarkeit unmittelbar auf Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c²⁸.
- (26) Es kann vorkommen, dass die unter ein mit staatlichen Beihilfen gefördertes Breitbandvorhaben fallenden Gebiete gleichzeitig Fördergebiete im Sinne des Artikels 87 Absatz 3 Buchstaben a und c und der Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung (nachstehend „Regionalbeihilfeleitlinien“ genannt)²⁹ sind. In diesem Fall können Beihilfen für den Breitbandsektor auch als Beihilfen für Erstinvestitionen im Sinne der Regionalbeihilfeleitlinien gelten. In vielen bisher von der Kommission geprüften Fällen zielten die angemeldeten Maßnahmen allerdings auch auf Nichtfördergebiete ab, so dass die Kommission die Maßnahmen nicht nach den Regionalbeihilfeleitlinien bewerten konnte³⁰.
- (27) Fällt eine Maßnahme in den Geltungsbereich der Regionalbeihilfeleitlinien und ist eine Ad-hoc-Einzelbeihilfe zugunsten eines einzelnen Unternehmens oder eine auf einen Wirtschaftsbereich beschränkte Beihilfe geplant, so ist es Aufgabe der Mitgliedstaaten nachzuweisen, dass die Voraussetzungen der Regionalbeihilfeleitlinien erfüllt sind. Dazu ist es insbesondere erforderlich, dass das betreffende Vorhaben zu einer kohärenten Regionalentwicklungsstrategie beiträgt und – unter Berücksichtigung der Art und des Umfangs des Vorhabens – keine übermäßigen Wettbewerbsverzerrungen verursacht.

2.3.1. Die Abwägungsprüfung und ihre Anwendung auf Beihilfen für den Ausbau von Breitbandnetzen

- (28) Bei der Prüfung, ob eine Beihilfemaßnahme als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden kann, wägt die Kommission den positiven Beitrag der

„Mitgliedstaaten“ bedeutet, dass für die Definition dessen, was ausgehend von den spezifischen Merkmalen einer Tätigkeit als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zu gelten hat, vorrangig die Mitgliedstaaten zuständig sind. Diese Definition darf nur einer Kontrolle auf offenkundige Fehler unterworfen werden.“

²⁸ Es sei darauf hingewiesen, dass nach Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe a EG-Vertrag „Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten, in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht“, ebenfalls als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden können.

²⁹ Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung 2007-2013 (ABl. C 54 vom 4.3.2006, S. 13-45).

³⁰ Obwohl die Beihilfen in manchen Fällen auf „Fördergebiete“ beschränkt waren und auch als Beihilfen für Erstinvestitionen im Sinne der obengenannten Leitlinien hätten angesehen werden können, lag die Beihilfeintensität für die betreffenden Gebiete außerdem häufig über der für Regionalbeihilfen zulässigen Schwelle.

Beihilfemaßnahme zur Erreichung eines Ziels von gemeinsamem Interesse gegenüber den potenziellen negativen Auswirkungen, also den Wettbewerbsverzerrungen und Handelsbeeinträchtigungen, ab.

- (29) Bei der Anwendung dieser Abwägungsprüfung prüft die Kommission folgende Fragen:
- (a) Dient die Beihilfemaßnahme einem klar definierten Ziel von gemeinsamem Interesse, d. h., dient sie der Beseitigung des Marktversagens oder anderen Zielen?³¹
 - (b) Ist die Beihilfemaßnahme zielführend ausgestaltet, so dass das Ziel von gemeinsamem Interesse erreicht werden kann? Insbesondere muss Folgendes geprüft werden:
 - Ist die Beihilfemaßnahme ein geeignetes Instrument, oder gibt es andere, bessere Instrumente?
 - Hat die Beihilfemaßnahme einen Anreizeffekt, d. h., veranlasst sie Unternehmen zu einer Verhaltensänderung?
 - Ist die Beihilfemaßnahme angemessen, d. h., könnte dieselbe Verhaltensänderung mit einer geringeren Beihilfe nicht erreicht werden?
 - (c) Sind die Wettbewerbsverzerrungen und die Handelsbeeinträchtigungen so gering, dass die Gesamtbilanz positiv ausfällt?
- (30) Die einzelnen Stufen der Abwägungsprüfung für den Breitbandsektor werden nachfolgend näher ausgeführt.

2.3.2. Ziel der Maßnahme

- (31) Wie in der Einleitung angedeutet, ist der flächendeckende, erschwingliche Breitbandzugang von zentraler Bedeutung, denn er ermöglicht, dass die dafür eingesetzten Technologien rasch zu Wachstum und Innovation in allen Wirtschaftszweigen und zu sozialer und regionaler Kohäsion beitragen.
- (32) Die Ökonomie der Breitbandversorgung lässt Investitionen aus marktökonomischer Sicht nicht immer rentabel erscheinen. So ist der Ausbau von Breitbandnetzen in der Regel in Gebieten mit höherer und konzentrierter potenzieller Nachfrage, d. h. in dicht besiedelten Gebieten, aufgrund der zu erzielenden Dichtevorteile rentabler. Wegen der hohen Fixkosten, die bei einer Investition anfallen, steigen die Stückkosten umgekehrt proportional zur Bevölkerungsdichte stark an. Dementsprechend rechnen sich Breitbandnetze in der Regel nur in Bezug auf einen Teil der Bevölkerung. Auch kann es in bestimmten

³¹ Siehe u. a. Entscheidung der Kommission N 508/2008 – Vereinigtes Königreich, *Provision of Remote Broadband Services in Northern Ireland*, Entscheidung N 201/2006 – Griechenland, *Broadband access development in underserved territories*, und Entscheidung N 118/2006 – Lettland, *Development of broadband communication networks in rural areas*.

Gebieten vorkommen, dass der Ausbau eines Netzes nur für einen einzigen, nicht aber für zwei oder mehr Betreiber rentabel ist.

- (33) Wenn der Markt keine hinreichende Breitbandabdeckung gewährleistet oder die Zugangsbedingungen nicht angemessen sind, können Beihilfen zu einem wichtigen Instrument werden. So kann mit staatlichen Beihilfen im Breitbandsektor ein Marktversagen, also eine Situation behoben werden, in der einzelne Marktinvestoren keine Investitionen tätigen, selbst wenn dies unter allgemeinen ökonomischen Gesichtspunkten sinnvoll wäre, z. B. aufgrund von Spill-over-Effekten. Staatliche Beihilfen für den Breitbandsektor können auch ein Mittel zur Verwirklichung von Gleichheitszielen sein, indem sie den Zugang aller Mitglieder der Gesellschaft zu einem wesentlichen Kommunikationsmittel verbessern und somit für den sozialen und regionalen Zusammenhalt förderlich sind.
- (34) Es ist sinnvoll, von Anfang an eine grundlegende Unterscheidung zwischen den Zielgebieten je nach Grad der bereits vorhandenen Breitbandversorgung zu treffen. Die Kommission unterscheidet durchgehend zwischen Gebieten, in denen überhaupt keine Breitbandinfrastruktur vorhanden bzw. in naher Zukunft keine dahingehende Entwicklung zu erwarten ist („weiße Flecken“), Gebieten, in denen es nur einen Breitbandnetzbetreiber gibt („graue Flecken“) und Gebieten, in denen mindestens zwei Breitbandnetzbetreiber tätig sind („schwarze Flecken“)³².

2.3.2.1. „Weiße Flecken“: Förderung von Kohäsions- und Entwicklungszielen

- (35) Die Kommission hat stets die Auffassung vertreten, dass die Förderung des Aufbaus von Breitbandnetzen in „weißen Flecken“ ländlicher und unterversorgter Gebiete im Einklang mit den Zielen der Gemeinschaftspolitik steht, weil dadurch der regionale Zusammenhalt gefördert und Marktversagen korrigiert wird. In fast allen Entscheidungen in diesem Bereich hat die Kommission hervorgehoben, dass Breitbandnetze in der Regel nur in Bezug auf einen Teil der Bevölkerung rentabel sind, so dass für eine flächendeckende Versorgung die Unterstützung des Staates erforderlich ist.
- (36) Die Kommission erkennt an, dass die Mitgliedstaaten echte Kohäsions- und Entwicklungsziele verfolgen, wenn sie finanzielle Unterstützung für die Bereitstellung von Breitbanddiensten in Gebieten gewähren, in denen diese derzeit nicht vorhanden sind und in denen es auch keine Pläne für die Einrichtung solcher Dienste in naher Zukunft gibt, weshalb davon auszugehen ist, dass staatliche Eingriffe ihrerseits dem gemeinsamen Interesse entsprechen³³.

2.3.2.2. „Schwarze Flecken“: staatliches Handeln nicht erforderlich

- (37) Gibt es in einem bestimmten Gebiet mindestens zwei Betreiber von Breitbandnetzen und werden Breitbanddienste dort unter Wettbewerbsbedingungen angeboten (infrastrukturbasierter Wettbewerb), so liegt kein Marktversagen vor. Demzufolge gibt es kaum Möglichkeiten, durch staatliches Handeln bessere Ergebnisse zu erzielen. Vielmehr führen staatliche

³² Siehe u. a. Entscheidung der Kommission N 201/2006 – Griechenland – *Broadband access development in underserved territories*.

³³ Siehe u. a. Entscheidung N 118/2006 – Lettland, *Development of broadband communication networks in rural areas*.

Zuwendungen für die Finanzierung des Aufbaus zusätzlicher Breitbandnetze grundsätzlich zu einer unannehmbaren Verzerrung des Wettbewerbs und verdrängen private Investoren. Infolgedessen wird die Kommission Maßnahmen zur Finanzierung des Aufbaus einer zusätzlichen Breitbandinfrastruktur in als „schwarze Flecken“ eingestuften Gebieten negativ beurteilen, sofern nicht ein eindeutig nachgewiesenes Marktversagen vorliegt³⁴.

2.3.2.3. „Graue Flecken“: eingehendere Prüfung erforderlich

- (38) Die Tatsache, dass es in einem bestimmten Gebiet einen Netzbetreiber gibt, bedeutet nicht zwangsläufig, dass kein Marktversagen oder Kohäsionsproblem vorliegt. Monopolbedingungen wirken sich unter Umständen auf die Qualität und/oder den Preis der den Bürgern und Unternehmen zur Verfügung gestellten Dienste aus. Andererseits können Subventionen für den Aufbau eines alternativen Netzes bei nur einem Breitbandnetzbetreiber auf dem Markt *per definitionem* die Marktdynamik stören. Deshalb erfordern staatliche Fördermaßnahmen für den Ausbau von Breitbandnetzen in „grauen Flecken“ eine eingehendere Analyse und eine sorgfältige Prüfung ihrer Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt.
- (39) Selbst wenn es in dem Zielgebiet der staatlichen Maßnahme einen Netzbetreiber gibt, kann es vorkommen, dass bestimmte Gruppen von Nutzern dennoch keinen Zugang zu einem angemessenen Dienstangebot haben, entweder weil bestimmte von den Nutzern nachgefragte Breitbanddienste nicht verfügbar sind oder weil die Preise dafür im Vergleich zu denselben Diensten in stärker wettbewerbsbestimmten Gebieten oder Regionen des betreffenden Landes nicht erschwinglich sind. Wenn darüber hinaus kaum Aussicht besteht, dass eine alternative Infrastruktur von Dritten geschaffen wird, könnte die Finanzierung einer alternativen Infrastruktur eine geeignete Maßnahme sein. Dadurch würde der bisher fehlende Infrastrukturwettbewerb geschaffen und somit die Problematik verringert, die durch die De-facto-Monopolstellung des etablierten Betreibers entsteht³⁵. Der betreffende Mitgliedstaat muss allerdings gewährleisten, dass die

³⁴ Siehe Entscheidung der Kommission vom 19. Juli 2006 über die staatliche Beihilfe C 35/2005 (ex N 59/2005), die die Niederlande für einen Breitbandnetzausbau in Appingedam gewähren wollen (ABl. L 86 vom 27.3.2007, S. 1). In dieser Beihilfesache ging es um den Ausbau eines passiven Netzes (d. h. Leerrohre und Glasfaserleitungen), dessen Eigentümer die Stadt sein sollte. Die aktive Schicht (d. h. Verwaltung und der Betrieb des Netzes) sollte hingegen an einen privaten Vorleistungsanbieter übertragen werden, der anderen Anbietern Zugangsdienste auf Vorleistungsebene bereitstellen sollte. In ihrer Entscheidung stellte die Kommission fest, dass der niederländische Breitbandmarkt ein sich rasch entwickelnder Markt war, auf dem Anbieter von elektronischen Kommunikationsdienstleistungen einschließlich Kabel- und Internet-Anbietern zum damaligen Zeitpunkt gerade Hochleistungs-Breitbanddienste ohne staatliche Unterstützung aufbauten. Die Situation in Appingedam unterschied sich nicht vom übrigen niederländischen Breitbandmarkt. Sowohl der etablierte Festnetzbetreiber als auch ein Kabelbetreiber boten bereits „Triple-Play-Dienste“ in Appingedam an (Telefonie, Breitbandzugang und digitales/analoges Fernsehen) und beide Betreiber waren technisch in der Lage, die Kapazität ihrer Netze zu erweitern.

³⁵ In ihrer Entscheidung N 131/2005 – Vereinigtes Königreich, *FibreSpeed Broadband Project Wales* musste die Kommission prüfen, ob die finanzielle Förderung der walisischen Behörden für den Bau eines offenen, technologieneutralen Glasfasernetzes, über das 14 Wirtschaftsparks verbunden werden sollen, noch als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden konnte, obwohl die Zielgebiete bereits über Anschlüsse des etablierten Netzbetreibers verfügten, der einer Preisregulierung unterliegende Mietleitungen zur Verfügung stellte. Die Kommission kam zu dem Ergebnis, dass die Mietleitungen des etablierten Betreibers für KMU fast unerschwinglich waren. Den Wirtschaftsparks, auf die die Maßnahme abzielte, standen außerdem keine symmetrischen ADSL-Anschlüsse mit Übertragungsraten von mehr als 2 MBit/s zur Verfügung, weil sie zu weit von den Verteilern des etablierten Betreibers entfernt waren. Zudem gab dieser seine Leerrohre und *Dark Fibre* nicht für Dritte frei. Die Versorgung durch den in den Zielgebieten etablierten Betreiber reichte somit nicht aus, um erschwingliche Hochleistungs-Internetdienste für KMU zu

unter diesen Umständen gewährte Beihilfe die einschlägigen beihilferechtlichen Voraussetzungen erfüllt.

- (40) Die Kommission kann somit staatliche Beihilfen für Zielgebiete, in denen die Breitbandinfrastruktur nach wie vor unter De-facto-Monopolbedingungen bereitgestellt wird, unter bestimmten Umständen als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklären, wenn i) keine erschwingerlichen oder angemessenen Dienste zur Deckung des Bedarfs von Bürgern und Unternehmen angeboten werden und wenn ii) dieselben Ziele nicht mit weniger wettbewerbsverzerrenden Mitteln (einschließlich Vorabregulierung) erreicht werden könnten. Um dies feststellen zu können, prüft die Kommission insbesondere, ob
- die Marktbedingungen insgesamt unzulänglich sind, indem sie u. a. das aktuelle Niveau der Breitbandpreise, die Art der für Endkunden (private und gewerbliche Nutzer) angebotenen Dienste sowie die daran gebundenen Konditionen untersucht;
 - Dritten kein tatsächlicher Netzzugang gewährt wird, oder die Zugangsbedingungen (regulierter und unregulierter Zugang) einem wirksamen Wettbewerb nicht förderlich sind;
 - die allgemeinen Marktzutrittsschranken den Zutritt anderer elektronischer Kommunikationsbetreiber potenziell verhindern;
 - die betreffenden Probleme nicht durch Maßnahmen der zuständigen nationalen Regulierungs- oder Wettbewerbsbehörde und/oder die dem vorhandenen Netzbetreiber durch diese Behörden auferlegten Abhilfemaßnahmen behoben werden können.

2.3.3. *Ausgestaltung der Maßnahmen und Notwendigkeit zur Begrenzung etwaiger Wettbewerbsverzerrungen*

- (41) Wird die Breitbandversorgung als unzureichend erachtet, können staatliche Maßnahmen notwendig sein. Hier ist zunächst die Frage zu stellen, ob staatliche Beihilfen ein geeignetes Instrument zur Lösung dieses Problems sind oder ob es andere, bessere Instrumente gibt.
- (42) Diesbezüglich hat die Kommission in früheren Entscheidungen festgestellt, dass das Instrument der Vorabregulierung zwar vielfach den Ausbau von Breitbandnetzen in städtischen und dicht bevölkerten Gebiete erleichtert hat, aber möglicherweise gerade in unterversorgten Gegenden, in denen die Rentabilität von Investitionen gering ist, zur Sicherung der Breitbandversorgung nicht ausreicht³⁶.

gewährleisten. Auch bestand keine Aussicht, dass von Dritten eine alternative Infrastruktur geschaffen würde, die den fraglichen Wirtschaftsparks ein solches Angebot eröffnen würde. Siehe auch Entscheidung der Kommission N 890/2006 – Frankreich, *Aide du Sicoval pour un réseau de très haut débit* und Entscheidung der Kommission N 284/2005 – Irland, *Regional Broadband Programme: Metropolitan Area Networks (“MANs”), phases II and III*.

³⁶ Siehe u. a. Entscheidung der Kommission N 473/2007 – Italien, *Broadband connections for Alto Adige*, Entscheidung N 570/2007 – Deutschland, *Breitbandversorgung des ländlichen Raums in Baden-Württemberg*, Entscheidung N 131/2005 – Vereinigtes Königreich, *FibreSpeed Broadband Project Wales*, Entscheidung N 284/2005 – Irland, *Regional Broadband Programme: Metropolitan Area Networks (“MANs”), phases II and III*, Entscheidung N 118/2006 – Lettland, *Development of broadband*

- (43) Desgleichen können nachfrageseitige Maßnahmen zur Förderung des Breitbandzugangs (wie z. B. Gutscheine für Endnutzer) Lücken in der Breitbandversorgung nicht immer schließen, und dürften in den meisten Fällen den etablierten Betreiber begünstigen³⁷. In solchen Situationen kann die Versorgungslücke daher möglicherweise nur durch die Gewährung staatlicher Förderung geschlossen werden.
- (44) Hinsichtlich des Anreizeffekts der Maßnahme ist zu überprüfen, ob die betreffende Investition in das Breitbandnetz innerhalb des gleichen Zeitraums nicht auch ohne staatliche Beihilfe unternommen worden wäre.
- (45) Bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit angemeldeter Beihilfen für als „weiß“ oder „grau“ eingestufte Gebiete hat die Kommission in ihrer Entscheidungspraxis deutlich gemacht, dass eine Reihe von Bedingungen erfüllt sein müssen, um die betreffende staatliche Beihilfe und die potenziellen Wettbewerbsverzerrungen auf ein Minimum zu beschränken. Ist eine der im Folgenden aufgeführten Bedingungen nicht erfüllt, wäre eine eingehende Prüfung³⁸ erforderlich, was mit großer Wahrscheinlichkeit dazu führen würde, dass die Beihilfe als mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar beurteilt wird.
- a) *Erstellung einer detaillierten Breitbandkarte und Analyse der Breitbandabdeckung – Marktanalyse:* Die Mitgliedstaaten sollten klar ausweisen, welche geografischen Gebiete durch die betreffende Unterstützungsmaßnahme abgedeckt sind. Indem sie gleichzeitig eine Marktanalyse vornehmen und alle von der jeweiligen Maßnahme betroffenen Parteien anhören, sorgen die Mitgliedstaaten dafür, dass Wettbewerbsverzerrungen, die sich auf die vorhandenen Betreiber und auf Betreiber auswirken können, die bereits Investitionspläne für die absehbare Zukunft haben, auf ein Minimum beschränkt werden, so dass diese ihre Tätigkeiten planen können. Die Erstellung einer detaillierten Breitbandkarte und eine eingehende Konsultation sorgen somit nicht nur für ein hohes Maß an Transparenz, sondern dienen auch als wesentliches Instrument für die Ermittlung etwaiger „weißer“, „grauer“ und „schwarzer Flecken“³⁹.
- b) *Offenes Ausschreibungsverfahren:* Durch den Einsatz offener Ausschreibungsverfahren wird die Transparenz für alle Investoren gewährleistet, die ein Angebot für die Durchführung des betreffenden geförderten Projekts unterbreiten möchten. Die gleichberechtigte und diskriminierungsfreie Behandlung aller Bieter ist eine unverzichtbare Voraussetzung für offene Ausschreibungsverfahren. Durch diese Ausschreibungsverfahren kann der mit der staatlichen Beihilfe erlangte potenzielle Vorteil möglichst gering gehalten werden; gleichzeitig wird der selektive Charakter

communication networks in rural areas und Entscheidung N 157/2006 – Vereinigtes Königreich, *South Yorkshire Digital Region Broadband Project*.

³⁷ Siehe u. a. Entscheidung der Kommission N 222/2006 – Italien, *Aid to bridge the digital divide in Sardinia*, Entscheidung N 398/2005 – Ungarn, *Development Tax Benefit for Broadband*, und Entscheidung N 264/2006 – Italien, *Broadband for rural Tuscany*.

³⁸ Normalerweise im Rahmen eines Verfahrens nach Artikel 88 Absatz 2.

³⁹ Siehe u. a. Entscheidung der Kommission N 201/2006 – Griechenland, *Broadband access development in underserved areas*, Entscheidung N 264/2006 – Italien, *Broadband for rural Tuscany*, Entscheidung N 475/2007 – Irland, *National Broadband Scheme (NBS)* und Entscheidung N 115/2008 – Deutschland, Breitbandversorgung ländlicher Räume in Deutschland.

der Maßnahme insofern verringert, als die Wahl des Begünstigten nicht im Voraus feststeht⁴⁰.

- c) *Wirtschaftlich günstigstes Angebot*: Um den zu gewährenden Beihilfebetrug möglichst niedrig zu halten, sollte im Rahmen eines offenen Ausschreibungsverfahrens grundsätzlich derjenige Bieter, der bei vergleichbaren Qualitätsbedingungen den niedrigsten Beihilfebetrug beantragt, innerhalb der Gesamtbewertung seines Angebots die meisten Prioritätspunkte erhalten. So kann der Mitgliedstaat die Beantwortung der Frage, wie viel staatliche Unterstützung tatsächlich erforderlich ist, dem Markt überlassen und somit die Informationsasymmetrie, die zumeist zugunsten der privaten Investoren ausfällt, verringern.
- d) *Technologieneutralität*: Breitbanddienste können über Infrastrukturnetze erbracht werden, die sich auf drahtgebundene (xDSL, Kabel) oder drahtlose Technologien (Wi-Fi, WiMAX), auf Satelliten- oder Mobilfunktechnologien stützen; daher sollten die Mitgliedstaaten keiner dieser Technologien oder Netzplattformen den Vorzug einräumen, sofern sie nicht nachweisen können, dass es hierfür objektive Gründe gibt⁴¹. Die Bieter sollten berechtigt sein, die Versorgung mit den geforderten Breitbanddiensten unter Nutzung derjenigen (Kombination von) Technologien vorzuschlagen, die sie als am besten geeignet erachten.
- e) *Nutzung bestehender Infrastrukturen*: Nach Möglichkeit sollten die Mitgliedstaaten die Bieter dazu anregen, bestehende Infrastrukturen zu nutzen, um unnötigen parallelen Ressourceneinsatz zu vermeiden. Um die wirtschaftlichen Auswirkungen auf die vorhandenen Netzbetreiber weitestgehend zu beschränken, sollten diese die Möglichkeit erhalten, ihre Infrastruktur zu dem angemeldeten Vorhaben beizutragen. Gleichzeitig sollte diese Bedingung nicht dazu führen, dass letztlich die vorhandenen etablierten Betreiber begünstigt werden, insbesondere indem Dritten der Zugang zu dieser Infrastruktur verwehrt wird. Dementsprechend kann es in „grauen Flecken“, wo die Abhängigkeit vom etablierten Betreiber Teil des Problems ist, notwendig sein, mehr Wettbewerb zwischen den verschiedenen Infrastrukturen zuzulassen.
- f) *Offener Zugang auf Vorleistungsebene*: Staatlich geförderte Breitbandinfrastrukturen müssen auf Vorleistungsebene für Dritte zugangsoffen sein; dies ist eine unverzichtbare Komponente jeder Maßnahme zur staatlichen Finanzierung des Baus neuer Breitbandinfrastrukturen. Durch die Gewährleistung des offenen Zugangs auf Vorleistungsebene können Drittbetreiber mit dem ausgewählten Bieter in Wettbewerb treten (sofern Letzterer auch auf Endnutzerebene tätig ist), wodurch die Wahlmöglichkeiten und der Wettbewerb in den von der Maßnahme abgedeckten Gebieten vergrößert und gleichzeitig regionale Dienstleistungsmonopole vermieden werden. Offener Zugang zur geförderten Infrastruktur sollte mindestens für einen

⁴⁰ Siehe u. a. Entscheidung der Kommission N 508/2008 – Vereinigtes Königreich *Provision of Remote Broadband Services in Northern Ireland*, Entscheidung N 475/2007 – Irland, *National Broadband Scheme (NBS)*, Entscheidung N 157/2006 – Vereinigtes Königreich, *South Yorkshire Digital region Broadband Project*.

⁴¹ Bislang hat die Kommission nur in einem einzigen Fall den begründeten Einsatz einer bestimmten technischen Lösung akzeptiert: vgl. Entscheidung der Kommission N 222/2006 – Italien, *Aid to bridge the digital divide in Sardinia*. In diesem Fall kam die Kommission zu dem Schluss, dass angesichts der spezifischen Umstände, und zwar der Topographie der Region, des Fehlens von Kabelnetzen und der Notwendigkeit, den Nutzen der Beihilfe zu optimieren, der Einsatz der ADSL-Technologie die geeignete Technologie zur Verwirklichung der Ziele des Projekts zu sein schien (Erwägungsgrund 45 der Entscheidung).

Zeitraum von [7] Jahren angeboten werden. Diese Bedingung gilt unabhängig von etwaigen vorherigen Marktanalysen im Sinne von Artikel 7 der Rahmenrichtlinie⁴².

- g) *Preisbenchmarking*: Um die Zugangsoffenheit auf Vorleistungsebene tatsächlich zu gewährleisten und potenzielle Wettbewerbsverzerrungen möglichst gering zu halten, muss unbedingt vermieden werden, dass der ausgewählte Bieter überhöhte Vorleistungspreise bzw. andererseits Verdrängungspreise oder eine Preis-Kosten-Schere praktiziert. Die Vorleistungspreise für den Netzzugang sollten auf den durchschnittlichen veröffentlichten (regulierten) Vorleistungspreisen beruhen, die in wettbewerbsintensiveren Gebieten des Landes bzw. der EU gelten, oder falls solche Preise nicht veröffentlicht wurden, auf den von der nationalen Regulierungsbehörde festgelegten oder genehmigten Preisen. Benchmarks sind wichtige Absicherungsmaßnahmen, da die Mitgliedstaaten dadurch nicht gezwungen sind, vorab detaillierte Preise für den Netzzugang auf Endkunden- oder Vorleistungsebene festzulegen, und zudem sicherstellt ist, dass die gewährte Beihilfe dazu dienen wird, vergleichbare Marktbedingungen zu schaffen wie auf anderen wettbewerbsbestimmten Breitbandmärkten. Die für das Benchmarking herangezogenen Kriterien sollten in den Ausschreibungsunterlagen klar angegeben werden.
- h) *Rückforderungsmechanismus zur Vermeidung von Überkompensation*: Um sicherzustellen, dass es nicht zu einer Überkompensation des ausgewählten Bieters kommt, falls die Nachfrage nach Breitbanddiensten im Zielgebiet über das erwartete Niveau hinaus ansteigt, sollten die Mitgliedstaaten einen Rückzahlungsmechanismus in den mit dem erfolgreichen Bieter zu schließenden Vertrag aufnehmen⁴³. Wird ein solcher Mechanismus vorgesehen, kann der ursprünglich als notwendig erachtete Beihilfebetrug nachträglich und rückwirkend herabgesetzt werden.

3. STAATLICHE BEIHILFEN FÜR NGA-NETZE

3.1. Förderung des raschen Ausbaus von NGA-Netzen

- (46) Für verschiedene Mitgliedstaaten steht gegenwärtig die Förderung von Breitbandnetzen im Vordergrund, die Dienste mit sehr hohen Datenübertragungsraten bereitstellen und eine breite Palette hochentwickelter digitaler Konvergenzdienste unterstützen. Diese NGA-Netze beruhen hauptsächlich auf der Glasfasertechnologie oder weiterentwickelten modernisierten Kabelnetzen, die die bestehenden Breitbandnetze auf Basis von Kupferleitungen und die derzeitigen Kabelnetze weitgehend oder vollständig ersetzen sollen.

⁴² Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie). Entscheiden sich die Mitgliedstaaten für ein Bewirtschaftungsmodell, in dem die geförderte Breitbandinfrastruktur Dritten Zugang nur zu Diensten auf Vorleistungsebene und nicht auf Endnutzerebene gewährt, werden die voraussichtlichen Wettbewerbsverzerrungen zudem weiter verringert, da solche Netzbewirtschaftungsmodelle geeignet sind, potenziell komplexe Problematiken wie Verdrängungspraktiken und verdeckte Formen der Diskriminierung bei der Gewährung des Netzzugangs zu vermeiden.

⁴³ Unter außergewöhnlichen Umständen, die der anmeldende Mitgliedstaat ordnungsgemäß nachzuweisen hat, stellt die Einrichtung eines solchen Mechanismus für sehr geringfügige Beihilfebeträge eine unverhältnismäßige Belastung für die die Beihilfe gewährenden Behörden dar, und wird daher von der Kommission nicht verlangt.

- (47) Als NGA-Netze werden Zugangsnetze bezeichnet, die teilweise oder vollständig aus optischen Bauelementen bestehen und daher Hochleistungs-Breitbanddienste (z. B. mit einem höheren Durchsatz) ermöglichen, die mit bestehenden Kupfernetzen nicht angeboten werden können.
- (48) Für die Zwecke der Leitlinien und unbeschadet der jeweils herangezogenen Marktdefinition im Rahmen der für elektronische Kommunikation geltenden Vorschriften werden NGA-Netze im Zuge der Anwendung des Beihilferechts folgendermaßen definiert: i) Verlegung von Glasfaserleitungen zu bestehenden Straßenverteilerkästen mit der Möglichkeit, Downstream-Kapazitäten von mindestens 40 MBit/s und Upstream-Kapazitäten von mindestens 15 MBit/s anzubieten (im Vergleich zu den derzeitigen Downstream-Übertragungsraten von maximal 8 und 24 MBit/s bei der ADSL- bzw. der ADSL2+-Technologie); ii) Nachrüstung des derzeitigen Kabelnetzwerks für Datenübertragungsraten von bis zu 50 MBit/s bzw. darüber hinaus (im Vergleich zur früheren höchstmöglichen Datenübertragungsrate von 20 MBit/s) unter Einsatz des neuen Kabelmodem-Standards DOCSIS 3.0; oder iii) Anschluss von Büro- und Wohnneubauten per Glasfaserkabelnetz, das Dienste bis zu 100 MBit/s und mehr ermöglicht⁴⁴.
- (49) Im Wesentlichen werden NGA-Netze über Übertragungsraten und Kapazitäten für die Übertragung künftiger HD-Inhalte (Video oder TV) verfügen, On-Demand-Anwendungen mit hohem Bandbreitenbedarf unterstützen und für Unternehmen bezahlbare symmetrische Breitbandanschlüsse bereitstellen, die gegenwärtig lediglich für Großunternehmen verfügbar sind. NGA-Netze sind dazu geeignet, sämtliche Aspekte der Nutzung von Breitbandtechnologie und -diensten zu verbessern.
- (50) Die Kommission hat bereits einige Beihilfeanmeldungen bearbeitet, die Unterstützungsmaßnahmen für den Ausbau von Glasfasernetzen betrafen. Gegenstand der Beihilfen war entweder der Ausbau eines regionalen NGA-Kernnetzes⁴⁵ oder die Bereitstellung von Glasfaseranschlüssen für eine begrenzte Anzahl gewerblicher Nutzer⁴⁶.
- (51) Wie schon beim Ausbau der Breitbandnetze der „ersten Generation“ begründen staatliche, regionale und kommunale Behörden die Förderung eines schnellen Ausbaus der Glasfasernetze mit Marktversagen oder Kohäsionsbestrebungen. Beim Ausbau der Infrastruktur für die Breitbandgrundversorgung gab es vor allem Beispiele für staatliche Interventionen in ländlichen Gemeinden (geringe Dichte, hohe Kapitalkosten) oder in wirtschaftlich unterentwickelten Gebieten (geringe Möglichkeiten, die Dienste zu bezahlen); nun wird argumentiert, dass angesichts der Ökonomie von NGA-Netzen nicht nur in dünnbesiedelten Gebieten, sondern

⁴⁴ Beim derzeitigen Stand der Technik und der Marktentwicklung scheinen weder Satelliten- noch Mobilfunknetze symmetrische Hochleistungs-Breitbanddienste bieten zu können, wobei sich die Situation gerade im Hinblick auf die mobilen Dienste ändern kann (mit der nächsten Entwicklungsphase in der mobilen Funkkommunikation, der Long Term Evolution-Technologie (LTE), können – sofern sie vollzogen wird – theoretisch Spitzendatenraten von 100 MBit/s im Downlink und von 50 MBit/s im Uplink erreicht werden).

⁴⁵ Vgl. Entscheidung N 157/2006 – Vereinigtes Königreich, *South Yorkshire Digital Region Broadband Project* und Entscheidung N 284/2005 – Irland, *Regional Broadband Programme: Metropolitan Area Networks (“MANs”), phases II and III*.

⁴⁶ Staatliche Unterstützung für den Ausbau eines NGA-Zugangsnetzes, das Glasfaseranschlüsse für das Marktsegment von Privatanutzern bereitstellt, ist bisher lediglich in zwei Fällen (Appingedam und Amsterdam) gewährt worden.

auch in bestimmten Ballungsgebieten kaum Anreize für den Netzausbau gegeben sind. Haupthindernisse für den schnellen und flächendeckenden Ausbau der NGA-Netze sind offenbar in erster Linie die Kosten und erst in geringerem Maße die Bevölkerungsdichte⁴⁷.

- (52) Nach Auffassung staatlicher Stellen könnten daher direkte Unterstützungen angezeigt sein, damit auch von Netzbetreibern als unprofitabel eingestufte Gebiete von den erheblichen Spill-over-Effekten, die NGA-Netze für die Wirtschaft mit sich bringen, profitieren können und keine neue digitale Kluft bei NGA-Netzen entsteht. Die Mitgliedstaaten könnten folglich am Ausbau von NGA-Netzen in Gebieten interessiert sein, in denen die derzeitigen Breitbandnetzbetreiber Investitionen in diese Netze erst mit einer Verzögerung von einigen Jahren tätigen würden, weil sie finanziell unattraktiver sind als Investitionen in bestimmten Ballungsgebieten. In einigen Fällen entscheiden sich die Mitgliedstaaten möglicherweise, selbst zu investieren oder private Betreiber finanziell zu unterstützen, um die Anbindung an NGA-Netze überhaupt oder zu einem früheren Zeitpunkt verfügbar zu machen und damit die sich bietenden Beschäftigungsmöglichkeiten und andere wirtschaftliche Wachstumsmöglichkeiten unverzüglich nutzen zu können.
- (53) Jede staatliche Maßnahme, die die Förderung des NGA-Netzausbaus oder dessen Beschleunigung zum Ziel hat, muss den gemeinschaftlichen Beihilfavorschriften genügen.

3.2. Arten öffentlicher Maßnahmen

- (54) Um den Ausbau von NGA-Netzen zu fördern oder zu beschleunigen, können die Mitgliedstaaten je nach Erfordernis mehr oder weniger stark in das Marktgeschehen eingreifen. In diesem Zusammenhang gelten entsprechend die Ausführungen in Abschnitt 2.2.1 (Anwendung des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers) für staatliche Maßnahmen für den Ausbau von NGA-Netzen. Für die Prüfung auf der Grundlage der Beihilfavorschriften kann je nach Art und Wirkung der jeweiligen Fördermaßnahme ein anderer analytischer Ansatz zugrunde gelegt werden.
- (55) Für Gebiete, in denen die Beteiligung privater Investoren am Ausbau zukünftiger NGA-Netze wahrscheinlich ist, können die Mitgliedstaaten den Investitionszyklus durch verschiedene Maßnahmen beschleunigen und so Anreize dafür schaffen, dass Investoren ihre Pläne rascher umsetzen. Diese Maßnahmen stellen nicht notwendigerweise eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 dar. Da ein erheblicher Teil der Kosten für den Ausbau von Glasfasernetzen auf Baumaßnahmen (Ausheben von Erdreich, Verlegen der Kabel, Ausführen der Hausanschlüsse) entfällt, können die Mitgliedstaaten – in Übereinstimmung mit dem Rechtsrahmen für die elektronische Kommunikation – beispielsweise verlangen, dass die Netzbetreiber ihre Bauarbeiten abstimmen und/oder Teile ihrer

⁴⁷ Nach Auskunft von Breitbandnetzbetreibern ist der Ausbau eines auf Glasfaser basierenden Netzes weiterhin eine sehr kostspielige und riskante Investition, wobei Gebiete mit hoher Bevölkerungsdichte/zahlreichen Gewerbeansiedlungen eine Ausnahme darstellen, weil hier bereits eine beträchtliche Zahl von Breitbandkunden, die auf höhere Datenübertragungsraten umgestellt werden könnten, vorhanden ist. In bestimmten Fällen sind die Kosten für den Ausbau von NGA- und Glasfasernetzen im Verhältnis zum erwartenden Gewinn so hoch, dass entweder kein oder nur sehr wenige Anbieter für den Privatsektor in den Markt eintreten würden.

Infrastrukturen⁴⁸ gemeinsam nutzen, um die Vergabe der Wegrechte zu erleichtern. Die Mitgliedstaaten könnten ebenfalls festlegen, dass bei jeglichen Baumaßnahmen (einschließlich der Wasser-, Energie- und Abwasserversorgung oder bei Verkehrsbauten) und/oder Neubauten ein Glasfaseranschluss vorzusehen ist.

- (56) Die Verwaltungen der Mitgliedstaaten könnten ebenfalls beschließen, einige Baumaßnahmen (Ausheben von Erdreich auf öffentlichem Grund, Verlegung von Leerrohren) auszuführen, um den Ausbau eigener Netzkomponenten durch die Betreiber zu ermöglichen oder zu beschleunigen. Derartige Bauarbeiten dürfen aber weder „branchen- noch sektorspezifisch“ sein, sondern müssen allen potenziellen Nutzern (Strom-, Gas-, Wasserversorgern usw.) und nicht nur den Betreibern elektronischer Kommunikationsnetze offenstehen. Sofern gewährleistet ist, dass öffentliche Unterstützungsmaßnahmen dieser Art die notwendigen Voraussetzungen für den Ausbau eigener Infrastruktur durch die Versorgungsunternehmen selbst schaffen, ohne einen bestimmten Sektor zu begünstigen (beispielsweise durch eine Verringerung der Kapitalkosten), fallen sie nicht unter Artikel 87 Absatz 1.
- (57) Die nationalen Regulierungsbehörden können ähnliche Maßnahmen ergreifen, um den gleichen und nichtdiskriminierenden Zugang zu Masten oder die gemeinsame Nutzung von Leerrohren sicherzustellen, die sich im Besitz von Versorgungsunternehmen oder derzeitigen Netzbetreibern befinden.
- (58) Wie die Entscheidungen der Kommission zur Breitbandgrundversorgung zeigen, haben kommunale oder regionale Verwaltungen die staatliche Förderung in den meisten Fällen mit dem Ziel gewährt, den Mangel an Breitbandangeboten in diesen Gebieten zu beheben oder die Wettbewerbsfähigkeit der Region durch eine Verbesserung der Breitbandabdeckung und -anbindung zu stärken. Zu diesem Zweck haben die zuständigen öffentlichen Stellen bisher entweder die Errichtung und die Verwaltung von Breitbandinfrastrukturen, die im Eigentum der öffentlichen Hand stehen, ausgeschrieben oder den Ausbau privater Breitbandnetze finanziell gefördert⁴⁹.
- (59) Sofern öffentliche Maßnahmen eine staatliche Beihilfe nach Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag darstellen, sind sie bei der Kommission anzumelden, damit sie die Vereinbarkeit mit dem gemeinsamen Markt nach den obigen Grundsätzen prüfen kann.

⁴⁸ Derartige Maßnahmen sollten sich nicht nur an Betreiber elektronischer Kommunikationsnetze richten, sondern unterschiedslos auch für alle Betreiber einschlägiger Branchen gelten (einschließlich anderer Versorgungsunternehmen wie Gas-, Strom- und/oder Wasserversorger). Maßnahmen, die ausschließlich Kommunikationsversorgungsunternehmen betreffen, würden eine sektorale Beihilfe darstellen und daher dem Beihilfeverbot nach Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag unterliegen.

⁴⁹ Vgl. Entscheidung der Kommission in der Sache N 157/2006 – Vereinigtes Königreich, *South Yorkshire Digital Region Broadband Project*, N 201/2006 – Griechenland, *Broadband access development in underserved territories*, N 131/2005 – Vereinigtes Königreich, *FibreSpeed Broadband Project Wales*, N 284/2005 - Irland, *Regional Broadband Programme: Metropolitan Area Networks (“MANs”), phases II and III.*, N 381/2004 - Frankreich, *Projet de réseau de télécommunications haut débit des Pyrénées-Atlantiques*, N 382/2005 - Frankreich, *Mise en place d'une infrastructure haut débit sur le territoire de la région Limousin (DORSAL)*, N 57/2005 – Vereinigtes Königreich, *Regional Innovative Broadband Support in Wales* und N 14/2008 – Vereinigtes Königreich, *Broadband in Scotland - Extending Broadband Reach*.

3.3. „Weiße“, „graue“ und „schwarze Flecken“ bei NGA-Netzen

- (60) Wie vorstehend erläutert, hat die Kommission die Vereinbarkeit staatlicher Beihilfen für den Ausbau herkömmlicher Breitbandnetze im Hinblick auf Gebiete, die als „weiße“, „graue“ oder „schwarze Flecken“ eingestuft werden, geprüft. Nach Auffassung der Kommission kann bei der Frage, ob staatliche Beihilfen für NGA-Netze mit Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c vereinbar sind, auch weiterhin nicht auf diese Differenzierung verzichtet werden; dies erfordert jedoch eine exakte Abgrenzung, um den Besonderheiten der NGA-Netze gerecht zu werden.
- (61) Zu bedenken ist allerdings, dass NGA-Netze die bestehenden Netze für die Breitbandgrundversorgung auf längere Sicht ablösen werden. Soweit NGA-Netze sogar eine völlig andere Netzarchitektur implizieren, die Breitbanddienste weitaus höherer Qualität als heutzutage ermöglichen, sowie neue Dienste, die von der Technologie heutiger Breitbandnetze nicht unterstützt werden, werden die Unterschiede zwischen NGA-erschlossenen und nicht mit NGA-Netzen versorgten Gebieten immer deutlicher zutage treten⁵⁰.
- (62) Modernere Varianten der Breitbandgrundversorgung (z. B. ADSL 2+⁵¹) unterstützen derzeit bis zu einem gewissen Punkt auch einige der Breitbanddienste, die in naher Zukunft wahrscheinlich über NGA-Netze angeboten werden (z. B. einfache Triple-Play-Dienste). Ohne einer etwaigen Vorabregulierung vorgreifen zu wollen, sollte in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen werden, dass neuartige Produkte und Dienste entstehen werden, die weder aus angebots- noch aus nachfrageseitiger Sicht austauschbar sein werden und die Datenübertragungsraten benötigen werden, die weit über die technischen Möglichkeiten der Infrastruktur für die Breitbandgrundversorgung hinausgehen.
- (63) Zum Zweck der Würdigung staatlicher Beihilfen für NGA-Netze werden Gebiete, in denen es diese Netze gegenwärtig noch nicht gibt, in naher Zukunft von privaten Investoren nicht ausgebaut werden und somit nicht einsatzbereit sein werden, als „weiße NGA-Flecken“ betrachtet⁵². In diesem Zusammenhang ist für den Begriff „nahe Zukunft“ ein Zeitraum von [5] Jahren anzusetzen⁵³. Staatlichen Behörden sollten unter bestimmten Bedingungen Eingriffsmöglichkeiten eingeräumt werden, um beispielsweise Aspekten der sozialen Kohäsion und der regionalen

⁵⁰ Wenn heute die Unterschiede zwischen Gebieten mit Schmalband-Internetzugang (Einwahlverbindung) und Gebieten mit Breitbandversorgung so gravierend sind, dass Gebiete mit Schmalband-Internetzugang als „weiße Flecken“ anzusehen sind, wird Gleiches zukünftig für Gebiete gelten, die zwar über eine Breitbandgrundversorgung, aber nicht über Infrastrukturen für NGA-Netze verfügen. Wesentliche Unterschiede zwischen diesen beiden Arten der Netzinfrastruktur sind die verfügbare Datenübertragungsraten und die Art der unterstützten Dienste.

⁵¹ Mit ADSL 2+ kann die Datenübertragungsrate herkömmlicher ADSL-Netze auf bis zu 24 MBit/s erhöht werden.

⁵² Ein „weißer NGA-Fleck“ kann ein Gebiet ohne Infrastruktur für eine Breitbandgrundversorgung (herkömmlicher „weißer Fleck“) sein, aber auch ein Gebiet, in dem ein einzelner Anbieter (herkömmlicher „grauer Fleck“) bzw. mehrere Anbieter von Breitbandgrundversorgung (herkömmlicher „schwarzer Fleck“) tätig sind. Wie im Weiteren ausgeführt, müssen in diesem Fall für die Vereinbarkeit einer staatlichen Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt andere Voraussetzungen erfüllt sein.

⁵³ Dies entspricht ungefähr der durchschnittlichen Zeitspanne, die für den Ausbau eines NGA-Netzes in einer Stadt oder einem Ballungsgebiet notwendig ist. Ein Betreiber muss in diesem Zusammenhang nachweisen, dass er innerhalb der kommenden [5] Jahre die erforderlichen Investitionen in die Infrastruktur vorgenommen haben wird, um einen wesentlichen Teil des betreffenden Gebiets zu erschließen oder einem wesentlichen Teil der Bevölkerung den Anschluss an das NGA-Netz zu ermöglichen.

Entwicklung Rechnung zu tragen oder ein Marktversagen zu beheben, wenn nachgewiesen werden kann, dass private Investoren kein Interesse zeigen, in den kommenden [5] Jahren in den Ausbau eines NGA-Netzes zu investieren. Eine längere Zeitspanne erscheint nicht angemessen, weil andernfalls die Interessen unterversorgter Regionen im Verhältnis zu anderen, ausreichend mit Hochleistungs-Breitband versorgten Gebieten beeinträchtigt werden könnten.

- (64) Ebenso sind Gebiete als „graue NGA-Flecken“ zu betrachten, in denen in den kommenden [5] Jahren lediglich ein NGA-Netz verfügbar sein oder ausgebaut werden wird und kein anderer Betreiber den Ausbau eines weiteren NGA-Netzes in diesem Zeitraum plant⁵⁴. Bei der Entscheidung darüber, ob andere Investoren zusätzliche NGA-Netze in einem bestimmten Gebiet ausbauen könnten, ist sämtlichen Vorschriften und Gesetzen Rechnung zu tragen, durch die mögliche Hindernisse für den Netzausbau bereits ausgeräumt wurden (Zugang zu Leerrohren, gemeinsame Nutzung von Infrastrukturen usw.).
- (65) Sofern in einem bestimmten Gebiet mehr als ein NGA-Netz existiert oder in den kommenden [5] Jahren ausgebaut werden wird, ist dieses Gebiet als „schwarzer NGA-Fleck“ anzusehen⁵⁵.

3.4. Prüfung der Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt

- (66) Da zwischen über Breitbandnetze und über NGA-Netze angebotenen Breitbanddiensten offenbar ein gewisses Maß an Substituierbarkeit besteht, untersucht die Kommission – obwohl NGA-Netze die vorhandenen herkömmlichen Kupfernetze qualitativ bei weitem übertreffen (siehe Randnummern (61) und (62)) – bei der Beurteilung der Vereinbarkeit einer staatlichen Beihilfe für den Ausbau von NGA-Netzen mit den Beihilfavorschriften des EG-Vertrags auch die Auswirkungen dieser Beihilfen auf vorhandene Breitbandnetze. Ferner führt die Kommission bei der Vereinbarkeitsbewertung von Beihilfen für NGA-Netze die in Abschnitt 2 dargelegte Abwägungsprüfung (siehe Randnummer (29)) durch. Bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit einer angemeldeten Maßnahme untersucht sie, ob die Voraussetzungen der Randnummer (45) erfüllt sind (*Erstellung einer detaillierten Breitbandkarte und Analyse der Breitbandabdeckung – Marktanalyse, offenes Ausschreibungsverfahren, wirtschaftlich günstigstes Angebot, Technologieneutralität, Nutzung bestehender Infrastruktur, Verpflichtung zur Zugangsgewährung auf Vorleistungsebene, Benchmarking und Rückforderungsmechanismus*). Die im Folgenden dargelegten Aspekte sind im Zusammenhang mit der Beurteilung von NGA-Netzen besonders relevant.

⁵⁴ Als „graue NGA-Flecken“ können i) Gebiete angesehen werden, in denen neben dem NGA-Netz keine andere, herkömmliche Breitbandinfrastruktur vorhanden ist, aber ii) auch Gebiete, in denen neben dem NGA-Netz auch ein oder mehrere Breitbandanbieter tätig sind (herkömmliche „graue“ oder „schwarze Flecken“). Wie im Weiteren ausgeführt, müssen in diesem Fall andere Voraussetzungen erfüllt sein, damit eine staatliche Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar ist.

⁵⁵ Ein „schwarzer NGA-Fleck“ kann ebenfalls ein Gebiet mit einem Breitbandanbieter (herkömmlicher „grauer Fleck“) oder mehreren Breitbandanbietern (herkömmlicher „schwarzer Fleck“) sein. Wie im Weiteren ausgeführt, müssen in diesem Fall andere Voraussetzungen erfüllt sein, damit eine staatliche Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar ist.

3.4.1. „Weiße NGA-Flecken“: Unterstützung für den Ausbau von NGA-Netzen in unterversorgten Gebieten

- (67) Vorbehaltlich der Erfüllung bestimmter Voraussetzungen durch die Mitgliedstaaten (siehe Randnummern (66) und (45)), wird die Kommission – wie bei den Netzen der Breitbandgrundversorgung – Maßnahmen als mit den Beihilfavorschriften des EG-Vertrages vereinbar erklären, die der Förderung des Aufbaus von NGA-Netzen in Gebieten dienen, in denen bislang keine Breitbandinfrastruktur existierte, bzw. die Gebieten zugutekommen, in denen die vorhandenen Breitbandbetreiber den Ausbau solcher Netze für nicht rentabel halten.
- (68) Bei „weißen NGA-Flecken“, in denen bereits ein Netz für die Breitbandgrundversorgung existiert („graue Flecken“ der Breitbandgrundversorgung), muss der betreffende Mitgliedstaat für die Gewährung einer Beihilfe für NGA-Netze nachweisen, i) dass die über das fragliche Netz angebotenen Breitbanddienste (auch unter der Berücksichtigung einer eventuell geplanten Modernisierung) in dem betreffenden Gebiet nicht zur Deckung des Bedarfs von Bürgern und Unternehmen ausreichen, und ii) dass dieselben Ziele nicht mit weniger wettbewerbsverzerrenden Mitteln (einschließlich Vorabregulierung) erreicht werden können.

3.4.2. „Graue NGA-Flecken“: Notwendigkeit einer detaillierteren Analyse

- (69) In Gebieten, in denen ein privater Investor bereits ein NGA-Netz aufgebaut hat oder möglicherweise in den nächsten [5] Jahren aufbauen wird, und kein privater Investor in den nächsten [5] Jahren den Aufbau eines zweiten NGA-Netzes plant, muss die Kommission eine detailliertere Analyse durchführen, um zu überprüfen, ob staatliche Maßnahmen in diesen Gebieten als mit den Beihilferegeln vereinbar betrachtet werden können. Das Eingreifen des Staates in solchen Gebieten droht vorhandene Investoren zu verdrängen und den Wettbewerb zu verzerren.
- (70) Damit die Kommission in solchen Fällen feststellen kann, ob eine staatliche Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar ist, sollte der betreffende Mitgliedstaat nachweisen können, dass i) das bestehende oder geplante NGA-Netz nicht zur Deckung des Bedarfs der Bürger und Unternehmen in den betreffenden Gebieten ausreicht bzw. ausreichen würde und dass ii) die angestrebten Ziele nicht mit weniger wettbewerbsverzerrenden Mitteln (einschließlich Vorabregulierung) erreicht werden können. Im Rahmen der detaillierten Prüfung beurteilt die Kommission insbesondere, ob die folgenden Sachverhalte gegeben sind:
- Die allgemeinen Marktbedingungen sind unter Berücksichtigung u. a. der folgenden Aspekte unzulänglich: Höhe der aktuellen Preise für den NGA-Breitbandzugang, Art und Konditionen der Dienstleistungsangebote für private und gewerbliche Nutzer, Bestehen oder voraussichtliches Aufkommen einer Nachfrage nach neuen Dienstleistungen, die von dem vorhandenen NGA-Netz nicht gedeckt werden kann;
 - Dritten wird kein tatsächlicher Netzzugang gewährt, oder die Zugangsbedingungen (regulierter und unregulierter Zugang) sind einem wirksamen Wettbewerb nicht förderlich;

- die allgemeinen Marktzutrittsschranken verhindern potenziell den Zutritt anderer NGA-Netzinvestoren;
- das bestehende NGA-Netz wurde auf der Grundlage der privilegierten Nutzung von/des privilegierten Zugangs zu Leerrohren aufgebaut, die anderen Netzbetreibern nicht zugänglich sind bzw. von diesen nicht mitgenutzt werden können;
- die genannten Probleme können durch Maßnahmen der zuständigen nationalen Regulierungs- oder Wettbewerbsbehörde und/oder die dem vorhandenen Netzbetreiber durch diese Behörden auferlegten Abhilfemaßnahmen nicht behoben werden.

3.4.3. „Schwarze NGA-Flecken“: staatliches Handeln ist nicht erforderlich

- (71) In Gebieten, in denen bereits mehr als ein NGA-Netz vorhanden ist oder private Investoren möglicherweise derzeit ein konkurrierendes NGA-Netz ausbauen, erachtet die Kommission staatliche Unterstützung für ein weiteres, öffentlich gefördertes, konkurrierendes NGA-Netz als erhebliche Wettbewerbsverzerrung und damit als mit den Beihilfavorschriften unvereinbar.

3.4.4. Sonderfall: bestehende „schwarze Flecken“ (Breitbandgrundversorgung) – weitere Bestimmungen

- (72) Nach Auffassung der Kommission bestehen in Gebieten, in denen Breitbanddienste von konkurrierenden Breitbandinfrastrukturen (xDSL und Kabelnetze) angeboten werden („schwarze Flecken“ der Breitbandgrundversorgung) für die bestehenden Netzbetreiber genügend Anreize, ihre vorhandenen herkömmlichen Breitbandnetze zu hochleistungsfähigen NGA-Netzen auszubauen, auf die ihre bestehenden Kunden migrieren können. In solchen Gebieten dürfte grundsätzlich kein weiteres staatliches Handeln erforderlich sein.
- (73) Die Mitgliedstaaten können dieses Argument jedoch widerlegen, indem sie nachweisen, dass die vorhandenen Betreiber der herkömmlichen Breitbandnetze in den kommenden [5] Jahren keine Investitionen in NGA-Netze planen, und indem sie zudem belegen, dass die bisherigen Investitionen, die die vorhandenen Netzinvestoren in den vorangegangenen Jahren zur Modernisierung ihrer Breitbandinfrastruktur und zur Erhöhung der Übertragungsgeschwindigkeit unternommen haben, um die diesbezügliche Nutzernachfrage zu decken, keine zufriedenstellenden Ergebnisse erbracht haben. In diesem Falle wäre bei staatlichen Fördermaßnahmen für den Ausbau von NGA-Netzen die oben erläuterte detaillierte Analyse durchzuführen (siehe Randnummer (70)), und es müssten die nachstehend im Einzelnen dargelegten Bedingungen erfüllt sein.

3.4.5. Ausgestaltung der Maßnahmen und Notwendigkeit einer Begrenzung etwaiger Wettbewerbsverzerrungen

- (74) Wie bei der Strategie für den Ausbau herkömmlicher Breitbandnetze können staatliche Beihilfen für den Ausbau von NGA-Netzen ein geeignetes und gerechtfertigtes Instrument sein, sofern eine Reihe grundlegender Bedingungen erfüllt sind. Die Kommission ist der Auffassung, dass außer in „weißen NGA-Flecken“, in denen auch keine ausreichende Breitbandgrundversorgung gegeben ist

(und in denen keine weiteren Bedingungen zu erfüllen sind), zusätzlich zu den in Abschnitt 2.3.3 und insbesondere unter Randnummer (45) erläuterten Vorgaben (*Erstellung einer detaillierten Breitbandkarte und Analyse der Breitbandabdeckung – Marktanalyse, offenes Ausschreibungsverfahren, wirtschaftlich günstigstes Angebot, Technologieneutralität, Nutzung bestehender Infrastruktur, Verpflichtung zur Zugangsgewährung auf Vorleistungsebene, Benchmarking und Rückforderungsmechanismus*) auch die folgenden Bedingungen erfüllt sein müssen:

- Als Gegenleistung für die staatliche Unterstützung sollte der Begünstigte verpflichtet werden, Dritten in einem Zeitraum von mindestens [7] Jahren Zugang auf Vorleistungsebene zu gewähren. Insbesondere sollte die auferlegte Verpflichtung zur Zugangsgewährung auch die Berechtigung zur Nutzung von Leerrohren und/oder Straßenverteilerkästen beinhalten, damit Dritte nicht nur Zugang zur passiven, sondern auch zur aktiven Infrastruktur erhalten. Dies gilt unbeschadet aller vergleichbaren Verpflichtungen, die die nationale Regulierungsbehörde zusätzlich dazu oder nach Ablauf des genannten Zeitraums auferlegen kann. Eine Verpflichtung zur Gewährung des „offenen Zugangs“ ist umso wichtiger, als auch die bereits erwähnte Frage der zeitweiligen Substituierbarkeit der von den Betreibern der vorhandenen ADSL-Netze und den Betreibern der künftigen NGA-Netze angebotenen Dienste gelöst werden muss. Durch die Zugangsverpflichtung wird sichergestellt, dass die ADSL-Betreiber ihre Kunden auf ein NGA-Netz migrieren können, sobald ein gefördertes Netz errichtet wurde, so dass sie ihre eigenen künftigen Investitionen planen können und keinen Wettbewerbsnachteil hinnehmen müssen.
- Zudem sollten die Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Bedingungen für den Netzzugang auf Vorleistungsebene die zuständige nationale Regulierungsbehörde konsultieren. Von den Regulierungsbehörden wird erwartet, dass sie künftig weiterhin entweder für eine Vorabregulierung sorgen oder die Wettbewerbsbedingungen im gesamten Breitbandmarkt sehr aufmerksam verfolgen und im Bedarfsfall die erforderlichen Abhilfemaßnahmen gemäß dem geltenden Regelungsrahmen auferlegen. Indem die Mitgliedstaaten vorgeben, dass die Zugangsbedingungen von der nationalen Regulierungsbehörde im Einklang mit den geltenden Gemeinschaftsvorschriften genehmigt oder festgelegt werden müssen, stellen sie sicher, dass in allen von der betreffenden nationalen Regulierungsbehörde ermittelten Breitbandmärkten wenn auch nicht völlig einheitliche, so doch zumindest sehr ähnliche Zugangsbedingungen gelten werden.
- Mit Blick auf den Aufbau von Glasfasernetzen sollten Netze, für die staatliche Beihilfen gewährt werden, soweit technisch machbar, eine „Point-to-Point“- , „Multiple Fibre“-Netzarchitektur unterstützen oder eine Architektur, die eine Entbündelung erlaubt. Solche Architekturen können alle von den Betreibern gewünschten Arten von Netzzugängen unterstützen, so dass die Endnutzer auf das gesamte Dienstleistungsspektrum zugreifen können, das ein Glasfasernetz ermöglicht. Mit der „Multiple Fibre“-Architektur können mehrere Zugangsinteressenten völlig unabhängig voneinander hochleistungsfähige Breitbanddienste anbieten, so dass diese Architektur einem langfristig nachhaltigen Wettbewerb förderlich ist.

- Für die bestehenden „schwarzen Flecken“ (Breitbandgrundversorgung), in denen die vorhandenen Betreiber bereits eine besonders leistungsfähige herkömmliche Breitbandanbindung (z. B. ADSL2+) anbieten, sollte die Beihilfe die „letzte Meile“, d. h. die Teilnehmeranschlussleitung zwischen dem Gebäude des Endnutzers bzw. des Unternehmens und dem Hauptverteiler (MDF) nicht abdecken. Dadurch können gegebenenfalls auch vorhandene Breitbandbetreiber solche Infrastrukturen nutzen, um ihre Investitionen zu optimieren. Bei neu aufzubauenden Infrastrukturen in öffentlichem Besitz sollte der offene Zugang auf Vorleistungsebene zudem nicht zeitlich befristet sein. Ist die aufzubauende Infrastruktur in privatem Besitz, sollte der offene Zugang auf Vorleistungsebene für einen längeren Zeitraum gelten (d. h. 10 Jahre oder die Hälfte des Amortisierungszeitraums der aufzubauenden Infrastruktur). Dies gilt unbeschadet der Verpflichtung zur Zugangsgewährung, die die nationalen Regulierungsbehörden nach dem geltenden Regelungsrahmen (Artikel 7 der Rahmenrichtlinie) auferlegen können.

4. SCHLUSSBESTIMMUNGEN

- (75) Die Kommission wird diese Leitlinien spätestens drei Jahre nach ihrer Veröffentlichung unter Berücksichtigung künftiger wichtiger Entwicklungen auf dem Markt, in der Technik und im Regulierungsbereich überprüfen.