

Entwurf neuer Regeln für Breitbandbeihilfen; Stellungnahme an die EK

Sehr geehrte Damen und Herren!

Unter Bezugnahme auf das Schreiben der Europäischen Kommission vom 03.01.2022 (COMP/C4/PP/LM/MS) und die Ergebnisse der Videokonferenz von Vertretern der EK und der MS am 27. Jänner nimmt das Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort (BMDW) hiermit wie folgt zum Entwurf neuer „Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Förderung von Breitbandnetzen“ Stellung:

Eine ausreichende, flächendeckende Versorgung mit leistungsstarkem Breitband, auch in ländlichen und geringer besiedelten Regionen, ist als ein Schlüsselfaktor für die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft in Europa zu betrachten. Eine Anpassung der Regeln für Beihilfen zur Finanzierung des Breitbandausbaues an die dynamische Entwicklung auf dem Gebiet der Digitalisierung scheint deshalb geboten. In Österreich kommen neben einem großen bundesweiten Förderungsprogramm auch auf Ebene mehrerer Bundesländer Programme zur Anwendung. Vor diesem Hintergrund sind die mit dem Entwurf der überarbeiteten Breitbandbeihilfenleitlinien vorgesehenen Änderungen insgesamt zu begrüßen.

Dies **betrifft insbesondere**

- die Orientierung der Interventionsschwelle für die öffentliche Förderung von Gigabit-Festnetzen an den gegenwärtigen und absehbaren technologischen und marktbezogenen Entwicklungen,
- die Einführung einer neuen Kategorie möglicher Beihilfen in Form von nachfrageseitigen Maßnahmen zur Unterstützung der Nutzung von Festnetzen,
- die Bereitstellung von Hinweisen für die Erbringung von Dienstleistungen außerhalb des Gebietes, für das die Beihilfe gewährt wurde,
- die Anpassung der Verpflichtungen zum Zugang auf Vorleistungsebene sowie
- die Präzisierungen zur Kartierung und öffentlichen Konsultation.

Für einzelne Regelungsbereiche der Leitlinien wären jedoch noch Klarstellungen oder Verbesserungen wünschenswert, wie sie nachfolgend thematisiert werden.

Technologieneutralität

Die Zulässigkeit und Gleichbehandlung unterschiedlicher Technologien bei der Durchführung von Breitbandprojekten entspricht den geltenden Regeln. Dennoch sollten auf Basis der künftigen Leitlinien veraltete Zugangstechnologien weder aus öffentlichen Mitteln gefördert noch als „ultraschnelle“ Zugangsnetze bezeichnet werden dürfen. In Kapitel 2.3. werden unter Randnummer (22) etwa auch noch Netztypen wie FTTC, DOCSIS 3.0, FWA- und Satellitennetze als förderbare „ultraschnelle“ Zugangsnetze genannt, obwohl die physikalischen Nachteile dieser Netze evident sind und diese daher keine nachhaltige Verbesserung mit sich bringen. Nur echte VHCN-Netze im Sinne der einschlägigen Definition des EEC sollten als „ultraschnell“ anerkannt werden.

In Randnummer 26 wird angemerkt, dass Backhaul-Netze auch auf Kupferlösungen basieren können. Dies steht jedoch in Widerspruch zum Punkt 5.2.2.3 Vorliegen eines Marktversagens im Bereich der Backhaul-Netze. In 5.2.2.3 wird so beispielsweise angemerkt:

„...Unter Berücksichtigung des derzeitigen Bedarfs der Endnutzer, der laufenden raschen Aufrüstung der Zugangsnetze mit einer stetig wachsenden Nachfrage nach Datenübertragung und der immer höheren Leistungsfähigkeit jeder neuen Mobilfunkgeneration müssen Backhaul-Netze auf erhebliche Steigerungen der erforderlichen Kapazitäten ausgerichtet sein. Beim gegenwärtigen Stand der technologischen Entwicklung kann diesem Anstieg der Kapazitätsnachfrage durch glasfasergestützte Backhaul-Netze oder durch auf anderen Technologien basierende Backhaul-Netze begegnet werden, die in der Lage sind, das gleiche Leistungsniveau und die gleiche Zuverlässigkeit wie glasfaserbasierte Backhaul-Netze zu gewährleisten.“

Da diese Zielsetzungen für Backhaul-Netze nach Ansicht Österreichs mit Kupferlösungen nicht erreicht werden können, wird empfohlen, den Ausdruck „Kupfer“ in Randziffer 26 zu streichen. Glasfasertechnologien wäre grundsätzlich der Vorzug gegenüber Kupfertechnologien zu geben, da aus heutiger Sicht nur mit Glasfasertechnologien dem stetig wachsenden Bedarf an Leistungsfähigkeit der Netze Rechnung getragen werden kann.

Bei FTTx-Technologien erscheint es zweckmäßig, bei alternativen Vorhaben den Vorrang auf jene Projekte zu legen, die einen möglichst gebäudenahen Ausbau gewährleisten. Dies betrifft insbesondere den Anschluss von Wirtschaftsbetrieben. Förderungen sollten zudem bei jenen Vorhaben priorisiert werden, bei denen nicht bloß die Mindestanforderungen laut den Definitionen erfüllt würden.

Erforderlichkeit staatlicher Maßnahmen

Die in Punkt 5.2.2.1 genannten Schwellwerte zur Feststellung des Vorliegens eines Marktversagens werden als positiv und nachhaltig betrachtet. Allerdings müsste näher erläutert werden, wie die Fähigkeit des Privatsektors, mit eigenen Mitteln den Bedürfnissen der Endnutzer gerecht zu werden, geprüft werden soll.

Hinsichtlich der Abgrenzung von „Grauen Flecken“ und „Schwarzen Flecken“ spricht der Leitlinienentwurf vom Vorhandensein des jeweiligen Netzstandards und von „glaubwürdiger Planung im relevanten Zeitraum“. Diese Formulierung allein erlaubt jedoch einen In-

terpretationsspielraum für eine tatsächliche Umsetzung von Projekten und könnte andere interessierte Betreiber längerfristig blockieren. Es wird daher angeregt, den Passus „glaubwürdig geplant sind“ durch einen Passus „zur verpflichtenden Realisierung vorgesehen“ zu ersetzen.

Wiederverwendung bestehender Infrastrukturen

Die im Hinblick auf Kosteneinsparungen prinzipiell nachvollziehbaren Anforderungen in Punkt 5.2.4.3 des Leitlinienentwurfs verursachen jedoch beim Ausbau von VHCN-Netzen oftmals einen unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand. Eine Wiederverwendung bestehender Infrastrukturen kann im “Dropbereich” sinnvoll sein, aber nicht, wenn Netze mit einer zukunftsicheren “Point-to-Point“-Architektur und nach dem “Wholesale-only“-Prinzip errichtet werden sollen. Hier bedarf es einer Abschwächung der Anforderungen unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Netzarchitekturen.

Zugang auf Vorleistungsebene

In Randnummer 135 findet sich die zum Vorgängerdokument idente Regelung: „Der Zugang auf Vorleistungsebene sollte so früh wie möglich vor der Bereitstellung der jeweiligen Dienste und, wenn der Netzbetreiber auch beabsichtigt, Endkundendienste anzubieten, mindestens sechs Monate vor der Einführung von Endkundendiensten gewährt werden.“ Entscheidet man sich daher für ein vertikal integriertes Modell, ist diese Bestimmung einschlägig. Es lässt sich allerdings nicht ableiten, von welchem Zeitpunkt die 6 Monatsfrist zu bemessen ist. Hierfür kommen zumindest zwei mögliche Auslegungsvarianten in Frage, wobei der Variante b der Vorzug zu geben ist.

- a. Beginn der 6 Monatsfrist ab Start des Aktivnetzbetriebs
- b. Beginn der 6 Monatsfrist auf Basis der „Vergabe der Vorleistungsprodukte“ (6 Monatsfrist liegt zwischen Vergabe des Netzbetriebes und Start des Aktivnetzbetriebes)

Randnummer 78 Buchstabe g letzter Satz der derzeit geltenden Breitbandleitlinien verweist idZ auf die Fußnote 108 und sieht vor: „Bietet ein Netzbetreiber auch Endkunden-

dienste nach der NGA- Empfehlung an, impliziert dies normalerweise, dass der Zugang mindestens 6 Monate vor der Markteinführung dieser Dienste zu gewähren ist.“ [engl. Fassung: *“Where the network operator also provides retail services, in line with the NGA recommendation, this would normally imply granting access at least 6 month before the launch of such retail services.”*]

Im Entwurf der Breitbandleitlinien findet sich keine vergleichbare Fußnote 108 und lässt diese Unklarheit weiterhin bestehen. Die 6-Monatsfrist wäre im Ergebnis zwischen der Vergabe des Netzbetriebes und dem Start des Aktivnetzbetriebes zu sehen. Mit anderen Worten müsste die 6 Monatsfrist nach der Vergabe des Netzbetriebes zu laufen beginnen und vor dem Start des Aktivnetzbetriebs wieder enden, damit alle SPs unter denselben fairen Bedingungen gleichzeitig starten. Die Regelung soll schließlich gerade darauf abzielen, dass der Zugang möglichst vor Markteinführung für alle gewährleistet ist, um ein zeitgleiches Angebot zu ermöglichen. Auch ein geringer zeitlicher Vorsprung etwa zur Unterstützung der Amortisation oder Sicherung der Kundenbindung ist – mit Blick auf Randnummer 78 Buchstabe g sowie Fußnote 108 der derzeit geltenden Breitbandleitlinien – sowohl wettbewerbs- als auch beihilfenrechtlich in der Regel nicht zulässig.

Aus Sicht der betroffenen österr. Stellen wird einzig und allein bei Start des Aktivnetzbetriebes nach Ende der 6 Monatsfrist in sinngemäßer Auslegung der Fußnote 108 der jetzigen Breitbandleitlinien, einerseits ein möglichst umfassender Zugang, andererseits dieser Zugang auch für alle SPs zu fairen und diskriminierungsfreien Bedingungen gewährt. Zumal jedoch weder eine diesbezüglich vergleichbare Fußnote im Leitlinienentwurf statuiert ist, noch eine Konkretisierung im Vergleich zu den derzeit geltenden Breitbandleitlinien vorgenommen wird, wäre eine Konkretisierung hinsichtlich Randnummer 135 des Leitlinienentwurfs im Sinne der Rechtssicherheit wünschenswert.

Transparenz

In Kapitel „7.1 Transparenz“ wird unter Randnummer 202 Buchstabe b eine Verpflichtung zur Veröffentlichung von Informationen zu jeder Einzelbeihilfe von mehr als € 100.000,- normiert. Dieser Schwellwert wurde zunächst für Beihilfen zur Bekämpfung der wirtschaft-

lichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie eingeführt, nunmehr aber ohne Unterschied in allen Novellen, die in den letzten Monaten beraten und angenommen wurden, verankert. Mag ein solcher Wert angesichts des besonderen Ausnahmecharakters von COVID-19-Krisenbeihilfen nachvollziehbar sein, wurde seine Übertragung in Dokumente des Regelbeihilfenrechtes von den Dienststellen der Generaldirektion „Wettbewerb“ bisher nicht begründet. Eine Transparenzverpflichtung für Einzelbeihilfen, die nur die Hälfte des „De minimis“-Schwellwertes betragen, scheint jedenfalls nicht gerechtfertigt und aufgrund des aus ihr resultierenden Verwaltungsmehraufwandes völlig überzogen.

“Wholesale-only“-Betrieb versus „Vertikale Integration“

Im Leitlinienentwurf wird nicht klar differenziert zwischen “Wholesale-only“ Betreibern und vertikal integrierten Betreibern. Erstere sind jedoch auf der nachgelagerten Ebene nicht aktiv und stehen nicht im Interessenskonflikt mit Dienst Anbietern. Dadurch, dass alle Dienst Anbieter gleich und nicht diskriminierend behandelt werden, entsteht besonders vielfältiger und intensiver Wettbewerb in “Whole-sale“-Netzen. Somit sind deren Betreiber eindeutig von vertikal integrierten Betreibern zu unterscheiden. Besonders problematisch ist diesbezüglich Annex II Randnummer (7), der eine Empfehlung ausspricht, die Resultate der Nachfragebündelung nicht einem einzigen Betreiber zu überlassen. Allerdings gibt es bei “Whole-sale“-only-Betrieb nur einen einzigen Aktivnetzbetreiber. Deshalb wäre der letzte Satz von Randnummer (7) ersatzlos zu streichen.

Anreize zur Breitbandnutzung

Große Erwartungen bestehen hinsichtlich Fördermaßnahmen, welche die Nachfrage stimulieren. Vouchermodelle (Gutschein-Modelle) können hier den entscheidenden Impuls geben, zukunftsfähige Anschlussleistungen nachzufragen. Eine höhere und rasch anziehende “take-up rate“ ist einerseits geeignet, die Entwicklung verschiedener Wirtschaftszweige zu fördern und gibt andererseits den investierenden Unternehmen wichtige Signale für die Planung des Netzausbaus. Mit Gutscheinen wird eine Nachfrage nach Zugangsleistungen vorgezogen, die die Nutzer wohl noch nicht in vollem Umfang zum jetzigen Zeitpunkt benötigen, obwohl die Netzbetreiber ihre Netze mit solchen Leistungen ausbauen und schon ausgebaut haben. Die Betreiber haben also mit viel Geld etwas errichtet,

was der aktuellen Nachfrage weit voraus ist und können auch in Zukunft liefern, was erforderlich ist (wie angesichts der stark gestiegenen Nachfrage zu Beginn der Corona-Pandemie beobachtet werden konnte). Auf diese Vorleistung sollte daher mit verschiedenen Gutschein-Modellen eine adäquate Antwort gegeben werden.

Für Gutscheinmodelle wäre auch eine Anhebung der "De minimis"-Schwelle von € 200.000,- auf € 500.000,- in Erwägung zu ziehen, zumal in Breitbandgutscheinen eine sehr attraktive Förderungsmöglichkeit bestehen kann und angesichts der Beihilfen zur Bekämpfung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie der "De minimis"-Schwellwert oftmals schon ausgeschöpft sein wird.

Es wird gebeten, die österr. Position bei der Endfassung der neuen Leitlinien zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen

Wien, am 17. Februar 2022

