

Bekanntmachung zur Erläuterung des Vorschlags zur Überarbeitung der Breitbandleitlinien

Mit dieser Bekanntmachung sollen die Ziele und der Anwendungsbereich des Vorschlags zur Überarbeitung der Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Förderung von Breitbandnetzen (im Folgenden „Breitbandleitlinien“) erläutert werden.

Leistungsfähige, zuverlässige und sichere Netze für die elektronische Kommunikation sind eine wesentliche Voraussetzung für den digitalen Wandel in der EU. Sie sind von entscheidender Bedeutung für die Überbrückung der digitalen Kluft in abgelegenen und dünn besiedelten Gebieten der EU und tragen zu einer wettbewerbsfähigeren und nachhaltigeren Wirtschaft bei. Aufgrund der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf Wirtschaft und Gesellschaft sind der wachsende Konnektivitätsbedarf von Privatpersonen, Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen noch stärker in den Fokus gerückt, zumal sich gezeigt hat, dass die elektronischen Kommunikationsnetze von entscheidender Bedeutung für die Erholung von der Krise und für die Stärkung der Resilienz der EU sind.

Die derzeitigen Breitbandleitlinien wurden 2013 angenommen. Sie sehen spezifische Vorschriften für die Gewährung öffentlicher Mittel vor, die dafür sorgen sollen, dass der Wettbewerb im Zuge des Ausbaus der elektronischen Kommunikationsnetze in den bedürftigsten Gebieten möglichst wenig beeinträchtigt wird. So soll sichergestellt werden, dass die öffentliche Förderung eine moderne Infrastruktur hervorbringt, die dem Wohl der Verbraucher dient und zur Schließung der digitalen Kluft in Situationen beiträgt, in denen kommerzielle Betreiber keinen Anreiz haben, solche Investitionen zu tätigen. Gleichzeitig soll vermieden werden, dass private Investitionen verdrängt, lokale Monopole subventioniert oder bestimmte Technologien benachteiligt werden.

Die Breitbandleitlinien von 2013 wurden einer [Evaluierung](#) unterzogen, in deren Rahmen geprüft wurde, ob die Leitlinien nach wie vor ihren Zweck erfüllen. Die Ergebnisse der Evaluierung sind in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (Staff Working Document – SWD) dargelegt, die am 7. Juli 2021 veröffentlicht wurde. Die Evaluierung ergab, dass die Breitbandleitlinien einen geeigneten Rahmen bilden, der die Mitgliedstaaten dabei unterstützt, die Ziele der Digitalen Agenda für Europa und der Strategie Europa 2020 zu erreichen. Die Evaluierung ergab aber auch, dass die bestehenden Leitlinien in einigen Punkten überarbeitet werden sollten, um den technologischen und marktbezogenen Entwicklungen Rechnung zu tragen und die erforderlichen Investitionen in den kommenden Jahren bestmöglich und im Einklang mit dem Binnenmarkt zu begleiten. Dies gilt insbesondere im Zusammenhang mit der Erholung von der Pandemie. Darüber hinaus wurde im Rahmen der Evaluierung festgestellt, welche Bedeutung in diesem Zusammenhang neue politische Ziele haben. Dazu gehören die Unterstützung des digitalen Wandels, der Beitrag zur Verwirklichung der [Ziele der europäischen Gigabit-Gesellschaft](#) und die Umsetzung des [Digitalen Kompasses](#). Breitbandnetze sind auch für die Erreichung der Nachhaltigkeitsziele von entscheidender Bedeutung. Daher sollen die geltenden Vorschriften im Zuge der Überarbeitung unter Berücksichtigung der einschlägigen Strategien und Marktentwicklungen und unter konsequenter Wahrung der Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt aktualisiert werden.

Die Breitbandleitlinien werden durch die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) ergänzt, die Ex-ante-Vereinbarkeitskriterien enthält, auf deren Grundlage die Mitgliedstaaten staatliche Beihilfemaßnahmen ohne vorherige Anmeldung bei der Kommission durchführen können. Am 23. Juli 2021 nahm die Kommission ergänzend zu dem neuen mehrjährigen Finanzrahmen eine [Änderung der AGVO](#) an, die bestimmte Beihilfemaßnahmen zur Förderung der Erholung erleichtern soll. Die Änderungen sehen auch Bestimmungen zu festen Breitbandnetzen sowie zu 4G- und 5G-Mobilfunknetzen vor. Die Bestimmungen der AGVO zu Breitbandnetzen sind nicht Gegenstand dieser Konsultation.

Der nachstehende Abschnitt bietet einen Überblick über die wichtigsten Änderungen, die die Kommission beim gegenwärtigen Stand des Überarbeitungsprozesses in Betracht zieht. Der zur Konsultation vorgelegte Leitlinienentwurf ist nicht endgültig; er wird unter Berücksichtigung der im Rahmen dieser Konsultation eingegangenen Stellungnahmen und gewonnenen Erkenntnisse einer erneuten Bewertung unterzogen.

Im Entwurf der überarbeiteten Breitbandleitlinien vorgesehene Änderungen

Die Überarbeitung der Breitbandleitlinien stützt sich weitgehend auf die Ergebnisse, Erkenntnisse und Daten, die im Rahmen der Evaluierung zusammengetragen wurden, sowie auf die Erfahrungen, die die Kommission durch ihre Beschlusspraxis und in Bezug auf den Markt gesammelt hat.

Der Überarbeitungsentwurf sieht insbesondere folgende Änderungen vor:

- i) Anpassung der Interventionsschwelle für die öffentliche Förderung von Gigabit-Festnetzen an die gegenwärtigen und absehbaren technologischen und marktbezogenen Entwicklungen;
- ii) Bereitstellung von Hinweisen zur Förderung des Ausbaus der Mobilfunknetze;
- iii) Einführung einer neuen Kategorie möglicher Beihilfen in Form von nachfrageseitigen Maßnahmen zur Unterstützung der Nutzung von Festnetzen und Mobilfunknetzen (Gutscheine);
- iv) Bereitstellung von Hinweisen zur Nutzung betreibereigener Ressourcen zur Anbindung an staatlich geförderte Infrastruktur für die Erbringung von Dienstleistungen außerhalb des Gebiets, für das die Beihilfe gewährt wurde;
- v) Anpassung der Verpflichtungen zum Zugang auf Vorleistungsebene an den technischen Fortschritt;
- vi) Präzisierungen zu bestimmten Konzepten wie Kartierung, öffentliche Konsultation und Auswahlverfahren sowie Rückforderungsmechanismus.

Mit den zur Konsultation vorgelegten Änderungen soll sichergestellt werden, dass die Breitbandleitlinien den technologischen und marktbezogenen Entwicklungen sowie den Prioritäten der Kommission angemessen Rechnung tragen. Die vorgesehenen Änderungen sollen den wachsenden Konnektivitätsbedarf der Endnutzer Rechnung berücksichtigen und präzisieren, was die Mitgliedstaaten bei ihren Fördermaßnahmen beachten müssen, insbesondere mit Blick auf das Vorliegen von Marktversagen und die erforderlichen Leistungsmerkmale der zu fördernden Netze. Durch die Präzisierung der geltenden Vorschriften und insbesondere die eingeführten Vereinbarkeitskriterien wird die Rechtssicherheit erhöht, die Durchführung von Beihilfemaßnahmen erleichtert sowie gewährleistet, dass etwaige Wettbewerbsverzerrungen auf ein Minimum beschränkt bleiben.

Staatliche Beihilfen für den Ausbau der Mobilfunkinfrastruktur und nachfrageseitige Maßnahmen wurden bislang direkt auf der Grundlage des AEUV geprüft, wobei die Grundsätze der Vereinbarkeit staatlicher Beihilfen zugrunde gelegt wurden und auf die Breitbandleitlinien verwiesen wurde. Mit den neuen Bestimmungen werden die Vereinbarkeitskriterien präzisiert, die die Kommission in Bezug auf solche Maßnahmen anwendet, und den Marktentwicklungen Rechnung getragen, die auch in den neuen Konnektivitätszielen der EU anerkannt sind. Danach müssen bis 2025 alle Stadtgebiete und

wichtigen Verkehrswege und bis 2030 alle bewohnten Gebiete durch 5G-Netze abgedeckt sein, und der Nutzungsgrad von Festnetz- und Mobilfunkdiensten durch Endnutzer muss erhöht werden.

- **Anpassung der Interventionsschwelle für Beihilfen zur Förderung von Festnetzen an die gegenwärtigen und absehbaren technologischen und marktbezogenen Entwicklungen**

Die im Entwurf vorgelegten Leitlinien werden den gezielten und nachhaltigen Aufbau leistungsfähiger Festnetze in Gebieten erleichtern, in denen private Betreiber wahrscheinlich überhaupt nicht investieren oder keine angemessene Infrastruktur bereitstellen würden, die den rasch wachsenden Kundenbedürfnissen gerecht wird, insbesondere in ländlichen und abgelegenen Gebieten.

Vor diesem Hintergrund soll die Interventionsschwelle auf eine Download-Geschwindigkeit von 100 Mbit/s mit dem Ziel der Erreichung von 1 Gbit/s festgesetzt werden. In Gebieten, in denen die bestehenden Netze keine Download-Geschwindigkeit von 100 Mbit/s bereitstellen können, muss das neue Netz die Download-Geschwindigkeit im Vergleich zu der bestehenden Infrastruktur deutlich erhöhen (verdoppeln bzw. verdreifachen) und auch die Upload-Geschwindigkeit ausreichend verbessern. In Gebieten, in denen bereits mindestens ein Netz vorhanden ist, das eine Download-Geschwindigkeit von 100 Mbit/s bietet, muss das neue Netz die Download-Geschwindigkeit gegenüber der bestehenden Infrastruktur mindestens verdreifachen und auch die Upload-Geschwindigkeit ausreichend verbessern. In Gebieten, in denen mindestens zwei Netze vorhanden oder geplant sind, die eine Download-Geschwindigkeit von mehr als 100 Mbit/s bieten, muss das neue, staatlich geförderte Netz eine Download-Geschwindigkeit von mindestens 1 Gbit/s bereitstellen.

Darüber hinaus sehen die Leitlinien angesichts des wachsenden Bedarfs an höheren Upload-Geschwindigkeiten die Möglichkeit vor, Investitionen zu fördern, durch die eine nachgewiesene ungedeckte Nachfrage von Endnutzern nach einer Upload-Geschwindigkeit von bis zu 1 Gbit/s erfüllt wird.

- **Beihilfen für den Ausbau der Mobilfunknetze**

Die vorgesehenen Änderungen umfassen auch neue Bestimmungen für den Ausbau der Mobilfunknetze, mit denen die Vereinbarkeitskriterien präzisiert werden.

Der Ansatz stützt sich auf die Regeln und Grundsätze, die für Festnetze gelten, sowie auf die einschlägige Beschlusspraxis.

Private Beihilfeempfänger werden im Rahmen eines wettbewerblichen Auswahlverfahrens im Einklang mit dem Geist und den Grundsätzen der öffentlichen Auftragsvergabe und unter Wahrung des Grundsatzes der Technologieneutralität ausgewählt.

Der Staat greift nur ein, wenn anhand von Kartierung und öffentlicher Konsultation sowie auf der Grundlage von Kriterien, die die Mitgliedstaaten für geeignet halten, um den Bedürfnissen der Endnutzer gerecht zu werden, insbesondere der Übertragungsgeschwindigkeit, festgestellt wurde, dass ein Marktversagen vorliegt. Die gegenwärtige öffentliche Konsultation gibt den Interessenträgern die Möglichkeit, zu diesem Aspekt Stellung zu nehmen. Die Kommission bittet insbesondere um Stellungnahme zu den relevanten Kriterien und den daraus resultierenden Fragen, unter welchen Bedingungen ein Marktversagen im Bereich der Mobilfunknetze vorliegt, insbesondere in Bezug auf die Geschwindigkeit, und wie Wettbewerbsverzerrungen vorgebeugt werden kann.

Um sicherzustellen, dass die staatliche Förderung einen Anreizeffekt erzielt, wird die geförderte Infrastruktur nicht als Beitrag zur Erfüllung von an Frequenznutzungsrechte gekoppelten Versorgungsverpflichtungen angerechnet. Für die Erfüllung solcher Verpflichtungen dürfen keine staatlichen Beihilfen verwendet werden, weil diese wahrscheinlich keinen Anreizeffekt hätten und daher nicht mit dem Binnenmarkt vereinbar wären. Wenn es jedoch darum geht, eine Dienstqualität bereitstellen zu können, die über die in diesen Verpflichtungen festgelegten Anforderungen hinausgeht, dürfen staatliche Beihilfen gewährt werden.

Das neue Netz muss im Vergleich zu den bestehenden Netzen erhebliche Verbesserungen in Bezug auf Verfügbarkeit, Kapazität, Geschwindigkeit und Wettbewerb der Mobilfunkdienste gewährleisten. So wird beispielsweise davon ausgegangen, dass eigenständige 5G-Netze im Vergleich zu früheren Generationen und auch gegenüber nichteigenständigen 5G-Netzen eine erhebliche Verbesserung darstellen.

Und schließlich muss allen Zugangsinteressenten zu gleichen und diskriminierungsfreien Bedingungen ein effektiver und uneingeschränkter Zugang zu der geförderten Infrastruktur garantiert werden.

- **Beihilfen in Form von nachfrageseitigen Maßnahmen zur Unterstützung der Nutzung von Festnetzen und Mobilfunknetzen (Gutscheine)**

Die Inanspruchnahme von Festnetz- oder Mobilfunkdiensten kann durch unterschiedliche nachfrageseitige Maßnahmen unterstützt werden. Im Leitlinienentwurf werden verschiedene Möglichkeiten dargelegt, von denen einige möglicherweise keine staatliche Beihilfe darstellen, so etwa allgemeine Maßnahmen wie nicht auf bestimmte Betreiber ausgerichtete Informationskampagnen oder Nachfragebündelung. Im Falle von Maßnahmen, bei denen es sich um staatliche Beihilfen handelt, orientiert sich der Leitlinienentwurf an der Beschlusspraxis und kodifiziert die Vereinbarkeitskriterien für die beiden häufigsten Formen nachfrageseitiger Maßnahmen: Sozialgutscheine und Konnektivitätsgutscheine.

Sozialgutscheine sind mit dem Binnenmarkt vereinbar, wenn sie benachteiligten Verbrauchern (z. B. einkommensschwachen Einzelpersonen/Familien oder bestimmten Kategorien von Endnutzern wie Studierenden) einen Anreiz bieten, Festnetz- und/oder Mobilfunk-Breitbanddienste angemessener Qualität erstmals oder weiterhin in Anspruch zu nehmen, und sofern bestimmte Voraussetzungen wie die Einhaltung des Grundsatzes der Technologieneutralität erfüllt sind.

Konnektivitätsgutscheine, die die Inanspruchnahme einer bestimmten Kategorie von Diensten fördern, für die eine mangelnde Nachfrage besteht, können sowohl Verbrauchern als auch gewerblichen Endnutzern gewährt werden. Konnektivitätsgutscheine sind mit dem Binnenmarkt vereinbar, wenn sie die Nutzung von Festnetz- und Mobilfunkdiensten angemessener Qualität fördern und sofern bestimmte Voraussetzungen – unter anderem in Bezug auf Befristung, Verhältnismäßigkeit und Technologieneutralität – erfüllt sind.

Für beide Arten von Gutscheinen muss zur Gewährleistung der Offenheit, Transparenz und Diskriminierungsfreiheit der Maßnahme ein offenes und transparentes Onlineregister der förderfähigen Anbieter (oder ein gleichwertiges alternatives Verfahren) eingerichtet werden, über das Verbraucher und Unternehmen frei einen Dienstleister auswählen können.

- **Bereitstellung von Hinweisen zur Nutzung betreibereigener Ressourcen zur Anbindung an staatlich geförderte Infrastruktur für die Erbringung von Dienstleistungen außerhalb des Gebiets, für das die Beihilfe gewährt wurde („private Netzausbauvorhaben“)**

Mit den vorgesehenen Änderungen soll klargestellt werden, dass Zugangsinteressenten das Netz durch private Ausbauvorhaben ergänzen dürfen. Solche privaten Netzausbauvorhaben von Beihilfeempfängern sind zulässig, außer wenn aus der Kartierung und der öffentlichen Konsultation hervorgeht, dass dies zu einer schwerwiegenden Wettbewerbsverzerrung führen würde. Eine schwerwiegende Wettbewerbsverzerrung könnte beispielsweise auftreten, wenn a) der private Netzausbau in ein angrenzendes Gebiet führt, das bereits von mindestens zwei Netzen bedient wird, die eine ähnliche Geschwindigkeit bieten wie das staatlich geförderte Netz, oder b) es in dem angrenzenden Gebiet mindestens eine vergleichbare Infrastruktur gibt, die weniger als 5 Jahre vor Inbetriebnahme des staatlich geförderten Netzes in Betrieb genommen wurde. Wenn der Fall a) oder der Fall b) vorliegt, darf der private Ausbau in das angrenzende Gebiet erst nach Ablauf von zwei Jahren nach Inbetriebnahme des staatlich geförderten Netzes erfolgen.

- **Anpassung der Verpflichtungen zum Zugang auf Vorleistungsebene an den technischen Fortschritt**

Die derzeitigen Breitbandleitlinien sehen vor, dass zu staatlich geförderten Festnetzen ein effektiver Zugang auf Vorleistungsebene bereitgestellt werden muss (d. h. vollständige physische Entbündelung und virtuelle Entbündelung), um den Wettbewerb zu stärken und zu vermeiden, dass mit staatlichen Mitteln regionale Monopole geschaffen werden.

Durch die Kosten für die Gewährung eines solchen Zugangs kann sich jedoch der Endbetrag der zu gewährenden Beihilfe erhöhen. Um diese Kosten zu senken, sieht der Leitlinienentwurf einige Ausnahmen vor und schlüsselt abhängig von der jeweiligen Wettbewerbssituation in dem betreffenden Interventionsgebiet auf, welche Arten von Vorleistungszugangsprodukten die geförderten Festnetze bereitstellen müssen. So gelten in Gebieten mit geringem Wettbewerb weniger strenge Zugangsverpflichtungen, sodass anstatt einer physischen Entbündelung auch ein virtuell entbündelter Zugang (VULA) ausreicht. Für Gebiete mit intensivem Wettbewerb hingegen bleiben die Vorgaben der derzeitigen Leitlinien unverändert, was bedeutet, dass stets ein vollständiger und wirksamer physischer Zugang bereitgestellt werden muss.

Bei Maßnahmen zur Förderung von Mobilfunk-Zugangsnetzen muss das staatlich geförderte Netz die breitestmögliche Palette von Zugangsprodukten auf Vorleistungsebene bieten, einschließlich Bitstromzugang, Zugang zu Pfählen/Masten/Türmen und, sobald verfügbar, die Zugangsprodukte, die erforderlich sind, um die fortschrittlichsten Leistungsmerkmale von 5G und künftigen Generationen von Mobilfunknetzen nutzen zu können. Ein effektiver Zugang kann auch den Zugang zu Komponenten des Netzes umfassen, die nicht staatlich gefördert wurden, aber notwendig sind, damit der Zugangsinteressent seine Dienste erbringen kann.

Bei Maßnahmen in Bezug auf Backhaul-Netze muss das staatlich geförderte Netz den Bitstromzugang und den Zugang zu Pfählen/Masten/Türmen, Leerrohren und unbeschalteten Glasfaserleitungen gewährleisten.

- **Präzisierungen und weitere Hinweise zu bestimmten Konzepten wie Kartierung, öffentliche Konsultation, Auswahlverfahren, Vorleistungspreise und Rückforderungsmechanismus**

Kartierung

Die neuen Leitlinien umfassen einen neuen Anhang mit Hinweisen zur Durchführung der Kartierung für feste und Mobilfunk-Zugangsnetze. Das Kartierungsverfahren stützt sich in erster Linie auf die umfangreichen Erfahrungen, die die Kommission im Bereich der Bewertung von Breitbandvorhaben gesammelt hat. Außerdem stützt sich das Verfahren auf die Erkenntnisse, die das GEREK und die Kommission im Zuge der Ausarbeitung der Leitlinien zur Unterstützung der NRB bei der einheitlichen Anwendung geografischer Erhebungen zum Netzausbau („BEREC Guidelines to assist NRAs on the consistent application of Geographical surveys of network deployments“), der Leitlinien zu Netzen mit sehr hoher Kapazität („BEREC Guidelines on Very High Capacity Networks“) sowie die GD CNECT in Zusammenarbeit mit der GD COMP im Rahmen früherer Projekte zur Kartierung von Breitbandnetzen gewonnen haben.

Öffentliche Konsultation

Der Leitlinienentwurf enthält zusätzliche Hinweise und Präzisierungen zur Durchführung von öffentlichen Konsultationen. So werden in den Leitlinien die Dauer der öffentlichen Konsultationen (mindestens 30 Tage) und die Frist festgelegt, innerhalb deren die Mitgliedstaaten ein Auswahlverfahren einleiten bzw. bei Direktinvestitionsmodellen mit der Durchführung der Maßnahme beginnen müssen. Außerdem wird ein Verfahren zur Evaluierung und Überwachung künftiger privater Investitionspläne dargelegt.

Offenes Auswahlverfahren

Der Leitlinienentwurf sieht vor, dass umwelt- und energiebezogene Anforderungen in die qualitativen Kriterien aufgenommen werden können. Somit soll klargestellt werden, dass die qualitativen Kriterien auch Umwelt- und Energieaspekte umfassen können, die strategischen Zielen Rechnung tragen.

Preisgestaltung für den Zugang auf Vorleistungsebene

Im Leitlinienentwurf wird der Anwendungsbereich der verschiedenen Preisbildungsverfahren (veröffentlichter Preis, regulierter Preis, kostenorientierter Preis) dargelegt. Außerdem wird die Beschlusspraxis zu Fällen, in denen es weder eine angemessene Benchmark noch ein reguliertes Produkt gibt, kodifiziert und geklärt, wie der Beihilfebetrug in die Ermittlung des Vorleistungspreises einfließt.

Rückforderungsmechanismus

Der Leitlinienentwurf präzisiert die Funktionsweise des Rückforderungsmechanismus und sieht vor, dass dessen Anwendungsschwelle von 10 Mio. EUR auf 5 Mio. EUR abgesenkt wird.