

Brüssel, den 7.7.2021
SWD(2021) 195 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG)
der Vorschriften über staatliche Beihilfen für den Ausbau der Breitbandinfrastruktur

{SWD(2021) 194 final}

Hintergrund und Ziele

Eine hochwertige Infrastruktur für elektronische Kommunikation ist von entscheidender Bedeutung für die Verbindung und Integration der Union und ihrer abgelegenen Regionen, damit alle Nutzer Zugang zu privaten und öffentlichen elektronischen Kommunikationsdiensten haben, die zum sozialen Zusammenhalt und zu einer wettbewerbsfähigeren und nachhaltigeren Wirtschaft beitragen. Investitionen in den Ausbau elektronischer Kommunikationsnetze werden in erster Linie von privaten Betreibern getätigt, wobei diese privaten Initiativen soweit notwendig durch öffentliche Förderung ergänzt werden. Die Beihilfenkontrolle in der Telekommunikationsbranche ist von großer Bedeutung für die Entwicklung einer koordinierten Investitionsstrategie.

In den Breitbandleitlinien von 2013¹ und den einschlägigen Bestimmungen der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO)² von 2014 sind spezifische Kriterien für die Gewährung öffentlicher Mittel für einen wettbewerbsfördernden Infrastrukturausbau in Gebieten festgelegt, in denen sie am dringendsten benötigt werden. 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 solche Investitionen kommerzielle Betreiber solche Investitionen nicht tätigen. Gleichzeitig soll vermieden werden, dass private Investitionen verdrängt, lokale Monopole subventioniert oder bestimmte Technologieplattformen benachteiligt werden.

Angeichts der rasanten technologischen Entwicklungen im Bereich der elektronischen Kommunikation und der damit verbundenen Herausforderungen ist nunmehr eine Evaluierung angezeigt. In dieser Evaluierung wird insbesondere bewertet, inwieweit die Vorschriften über staatliche Beihilfen für den Breitbandausbau in Anbetracht ihrer Ziele und der Marktentwicklungen nach wie vor dahin gehend ihren Zweck erfüllen, dass sie die neuen politischen Ziele der Kommission³ unterstützen, insbesondere zur Vorbereitung Europas auf das digitale Zeitalter⁴ und zum europäischen Grünen Deal⁵.

Im Rahmen dieser Evaluierung soll bewertet werden, wie die Breitbandleitlinien und die entsprechenden Bestimmungen der AGVO bislang funktioniert haben. So soll durch einen Abgleich der Ergebnisse mit den Erwartungen festgestellt werden, was gut und was weniger gut funktioniert hat. Außerdem soll die Anwendung der Breitbandleitlinien und der entsprechenden Bestimmungen der AGVO anhand folgender fünf Kriterien geprüft werden: Wirksamkeit, Effizienz, Relevanz, Kohärenz und EU-Mehrwert.

Die Ergebnisse werden als Grundlage für politische Schlussfolgerungen zur bisherigen Wirksamkeit der Beihilfevorschriften für den Breitbandausbau dienen. Ferner soll festgestellt

1 Mitteilung der Kommission – Leitlinien der EU für die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen im Zusammenhang mit dem schnellen Breitbandausbau (ABl. C 25 vom 26.1.2013, S. 1).

2 Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. L 187 vom 26.6.2014).

3 Im Jahr 2016 hat die Kommission die Mitteilung über die Gigabit-Gesellschaft veröffentlicht, in der mit Blick auf die erwartete Nutzung sowie die absehbaren marktbezogenen und technologischen Entwicklungen Ziele für den Ausbau der Telekommunikationsnetze bis 2025 festgelegt werden (siehe <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/communication-connectivity-competitive-digital-single-market-towards-european-gigabit-society>). Im März 2021 hat die Kommission die digitalen Ziele der EU hinsichtlich der digitalen Transformation Europas bis 2030 vorgestellt, wobei die Konnektivität einen der vier Eckpunkte für den digitalen Wandel bildet (siehe https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-digital-compass-2030_en.pdf).

4 Nähere Informationen dazu sind abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age_de

5 Nähere Informationen dazu sind abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_de

werden, ob Änderungen erforderlich sind. Die als Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen vorgelegte Evaluierung wird in die Überarbeitung und Aktualisierung der einschlägigen Beihilfenvorschriften einfließen.

Die Evaluierung stützt sich auf mehrere externe Studien und Berichte sowie mehrere öffentliche Konsultationen. Bestimmte Daten wurden auch dem Anzeiger für staatliche Beihilfen entnommen, der die von den Mitgliedstaaten gemeldeten Ausgaben für staatliche Beihilfen enthält. Darüber hinaus stützt sich die Evaluierung unter anderem auf interne Daten der Kommission und die Beschlusspraxis der GD Wettbewerb.

Wichtigste Ergebnisse

Die Analyse deutet insgesamt darauf hin, dass die Beihilfenvorschriften zum Ausbau der Breitbandinfrastruktur ihre drei Ziele weitgehend erreicht haben; die **Wirksamkeit** des Beihilfekonzepts ist also gegeben.

Die im WIK-Bericht erfassten Angaben der Mitgliedstaaten und die im Rahmen der öffentlichen Konsultation übermittelten Daten zeigen, dass der Ausbau der Breitbandnetze im Hinblick auf die Konnektivitätsziele der Union im Vergleich zum Basisszenario wahrscheinlich eingeschränkt gewesen wäre, wenn die Breitbandleitlinien von 2013 nicht erlassen worden wären. Die Breitbandleitlinien haben zu einer Angleichung der Konzepte zur Beihilfenkontrolle und zu einer einheitlicheren praktischen Umsetzung durch die nationalen Behörden geführt. Darüber hinaus haben die Breitbandleitlinien bewirkt, dass der Wettbewerb in diesem Bereich im Großen und Ganzen wirksam geschützt wurde.

Die Evaluierung hat jedoch ergeben, dass es möglicherweise noch Spielraum gibt, den Anwendungsbereich weiter anzupassen, die Vorschriften im Breitbandsektor weiter zu verbessern um die notwendigen Investitionen in den kommenden Jahren bestmöglich zu begleiten – insbesondere auf der Grundlage der im Zuge der Pandemie gesammelten Erfahrungen.

Was die **Effizienz** anbelangt, so deuten die verfügbaren Informationen darauf hin, dass die Vorschriften für den Breitbandausbau eindeutig zu effizienteren Beihilfeausgaben geführt haben. Eine Mehrheit der Befragten ist der Ansicht, dass die wichtigsten Grundsätze und Konzepte der Breitbandleitlinien – zum Beispiel die Ansätze in Bezug auf Marktversagen, Rückforderungen, die Nutzung bestehender Infrastruktur, Ausschreibungen, öffentliche Konsultationen und Netzzugangsbestimmungen – gut funktioniert haben. Komplexe und/oder umfangreiche Maßnahmen mit potenziell erheblichen Auswirkungen auf dem Markt werden von der Kommission geprüft, um sicherzustellen, dass die verzerrenden Auswirkungen so gering wie möglich gehalten und durch positive Auswirkungen mit Blick auf die Verwirklichung eines Ziels von gemeinsamem Interesse ausgeglichen werden. Die AGVO wurde in wachsendem Maße und erfolgreich angewandt, sodass die Mitgliedstaaten Maßnahmen, die offensichtlich mit dem Binnenmarkt vereinbar waren, ohne vorherige Prüfung durch die Kommission durchführen konnten. Eine Mehrheit der Befragten vertritt die Ansicht, dass der Verwaltungsaufwand und die damit einhergehenden Kosten im Vergleich zu den Breitbandleitlinien von 2009 verringert wurden. Diese Kosten belaufen sich auf 1-2 % der zugewiesenen Beihilfen. Die nationalen Behörden könnten die Effizienz steigern, indem sie häufiger bewährte Verfahren anwenden (d. h. indem sie ihren Informationsaustausch verbessern).

In Bezug auf die **Relevanz** der Vorschriften ergab die Evaluierung, dass die Ziele der Vorschriften für den Breitbandausbau bislang weitgehend geeignet waren, den Bedürfnissen in der EU gerecht zu werden. Allerdings tragen sie offenbar den technologischen Entwicklungen im Bereich der elektronischen Kommunikation und dem Konnektivitätsbedarf, der durch die COVID-19-Pandemie noch verstärkt wurde, nicht in vollem Umfang Rechnung. Die Evaluierung legt ebenfalls nahe, dass die Entwicklungen der einschlägigen EU-Strategien und die Prioritäten der Kommission für die Zukunft, insbesondere die aktualisierten EU-Konnektivitätsziele, aber auch die Ziele im Rahmen des Grünen Deals nicht in vollem Umfang berücksichtigt werden. Die zu erwartenden sehr hohen Geschwindigkeiten und die bedeutenden Qualitätsmerkmale der heutigen Breitbandinfrastruktur dürften Auswirkungen auf das heikle Spannungsfeld zwischen Eingriffen mit öffentlichen Mitteln zur Bereitstellung einer deutlich leistungsfähigeren Infrastruktur für Endnutzer auf der einen Seite und dem Schutz vorheriger Investitionen auf der anderen Seite haben. Im Zuge der Entwicklung und der breiten Nutzung der Dienste werden der Bedarf und die Nachfrage nach hochwertiger Breitbandinfrastruktur wachsen, was voll und ganz mit den strategischen Zielen der EU für den digitalen Wandel im Einklang steht. In diesem Zusammenhang sollte sichergestellt werden, dass die Leitlinien über staatliche Beihilfen für den Breitbandausbau weiterhin ihren Zweck erfüllen, indem sie an die gegenwärtigen und künftigen Technologien und Herausforderungen angepasst werden.

Was die **interne Kohärenz** betrifft, so scheinen die Vorschriften der Leitlinien und die der AGVO für den Breitbandausbau miteinander kohärent zu sein und gut zusammen zu arbeiten um die Ziele zu erreichen.

Mit Blick auf die **externe Kohärenz** deutet die Analyse darauf hin, dass die Beihilfenvorschriften zum Breitbandausbau bis zu einem gewissen Grad mit den übrigen EU-Maßnahmen und -Rechtsvorschriften im Einklang stehen. Die Vorschriften spiegeln aber offenbar nicht in allen Fällen die nach ihrer Annahme eingetretenen legislativen Entwicklungen wider. So sollte insbesondere einigen Bestimmungen der Gigabit-Mitteilung, der Richtlinie zur Senkung der Breitbandkosten und des europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation Rechnung getragen werden.

Insgesamt weisen die Breitbandleitlinien und die entsprechenden Bestimmungen der AGVO einen eindeutigen **EU-Mehrwert** auf, der von den Interessenträgern anerkannt wird, da sie den Verwaltungsaufwand verringern und Klarheit, Stabilität und Vorhersehbarkeit gewährleisten.

Die Bewertung der gegenwärtigen Beihilfenvorschriften für den Breitbandausbau legt nahe, dass die Vorschriften insgesamt **ihren Zweck erfüllen**.

Die Evaluierung ergab jedoch, dass einige gezielte Anpassungen erforderlich sind. So sollten die Breitbandleitlinien insbesondere dahin gehend angepasst werden, dass den jüngsten legislativen Entwicklungen, aktuellen Prioritäten sowie marktbezogenen und technologischen Entwicklungen Rechnung getragen wird. Außerdem sollten bestimmte Vorschriften klarer formuliert werden.