



Brüssel, 10.3.2021
C(2021) 1532 final

SENSITIVE*: *COMP Operations*

Staatliche Beihilfe SA.56426 (2021/N) – Aufbau einer hochleistungsfähigen Mobilfunkinfrastruktur in Niedersachsen – Deutschland

1. VERFAHREN

- (1) Im Anschluss an Vorabkontakte meldete Deutschland am 18. Januar 2021 eine neue Regelung zur Förderung des Ausbaus der öffentlichen Mobilfunknetze im deutschen Bundesland Niedersachsen bei der Europäischen Kommission zur Genehmigung an.

2. DETAILLIERTE BESCHREIBUNG DER MAßNAHME

2.1. Ziel und Ausgestaltung der Maßnahme

- (2) Im Gegensatz zu Festnetzen bieten Mobilfunknetze dem Endnutzer die Möglichkeit, während der Kommunikation seinen Standort ständig zu ändern. Gegenwärtig existieren vier Generationen der Mobilfunktechnologie, von denen die vierte (4G) auf LTE¹ basiert. Der Ausbau einer neuen fünften Generation (5G) ist gegenwärtig im Gang. Zwar ermöglichen alle Generationen der Mobilfunktechnologie Sprachdienste, aber lediglich die neueren Generationen erlauben auch die Erbringung leistungsfähiger mobiler Datendienste. Die Generationen der Mobilfunktechnologie unterscheiden sich in vieler Hinsicht stark, wobei der wichtigste Unterscheidungsfaktor in der allgemeinen Leistungsfähigkeit liegt (die neueren Generationen bieten eine kürzere Latenzzeit und höhere Übertragungskapazitäten).
- (3) Im digitalen Zeitalter ist der Zugang zu auf Mobilfunknetzen beruhenden Dienstleistungen für Unternehmen und Verbraucher unverzichtbar geworden.

* Handling instructions for SENSITIVE information are given at <https://europa.eu/db43PX>

¹ LTE (Long-Term Evolution) ist ein Hochgeschwindigkeits-Mobilfunkstandard für Mobilgeräte und Datenterminals.

Jedoch erfüllt die Mobilfunkversorgung gegenwärtig nicht überall die ständig steigenden Anforderungen von Wirtschaft und Gesellschaft.

- (4) Damit die Vorteile einer Gigabit-Gesellschaft erzielt werden, müssen mobile Sprach- und Datendienste weithin verfügbar sein – in Haushalten und für Unternehmen, auf Straßen, Schienen, Wasserstraßen und an Touristenattraktionen sowie in landwirtschaftlichen Gebieten. Somit muss das Angebot mobiler Sprach- und Datendienste eine uneingeschränkte Mobilität der Nutzer gewährleisten.²
- (5) In Erwägung des oben Genannten besteht das Ziel der Maßnahme darin, die Mobilfunklücken in Niedersachsen zu schließen und die Verfügbarkeit hochleistungsfähiger mobiler Sprach- und Datendienste in Gebieten zu fördern, in denen gegenwärtig oder in naher Zukunft keine Mobilfunkdienste oder lediglich Sprachdienste zur Verfügung stehen. In diesen Gebieten will das Land Niedersachsen den Ausbau von terrestrischen öffentlichen Mobilfunknetzen fördern, die ausschließlich für die Erbringung hochleistungsfähiger mobiler Sprach- und Datendienste genutzt werden (im Folgenden „Mobilfunknetze“).
- (6) Im Rahmen der Regelung soll daher die Errichtung passiver Infrastruktur³, die für den Ausbau von Mobilfunknetzen genutzt werden soll (im Folgenden „passive Mobilfunkinfrastruktur“), unterstützt werden. Die geförderte passive Mobilfunkinfrastruktur soll den Ausbau von 4G-Mobilfunknetzen (oder Folgestandard) ermöglichen, die eine Drahtlosverbindung mit Datenübertragungsraten von mindestens 50 Mbit/s pro Antennensektor⁴ und eine Latenzzeit von unter 150 Millisekunden bieten.
- (7) Die Regelung gilt für Gebiete in Niedersachsen, in denen es noch keine Mobilfunknetze oder nur Mobilfunknetze gibt, die bestenfalls 2G-Dienste (auf der Grundlage der GSM⁵-Technologie) unterstützen können, und in denen kein eigenwirtschaftlicher Ausbau von 4G-Netzen (oder Folgestandard) in den kommenden drei Jahren geplant ist (im Folgenden „Zielgebiete“).
- (8) Zudem kann in begrenztem Umfang der Backhaul-Ausbau (Leerrohre und unbeschaltete Glasfaserleitungen) gefördert werden, soweit dies für die Durchführung der Regelung in den Zielgebieten unerlässlich ist. Die geförderten Backhaul-Netze werden ausschließlich für diese Zwecke genutzt werden. Es wird

² Wie in der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Konnektivität für einen wettbewerbsfähigen digitalen Binnenmarkt – Hin zu einer europäischen Gigabit-Gesellschaft, COM(2016) 587 final („Gigabit-Mitteilung“) dargelegt.

³ Für die Zwecke dieser Regelung umfasst die passive Infrastruktur z. B. Antennenträger, Masten und sonstige Trägerstruktur (einschließlich Fundamente und Stromleitungen), Leerrohre, unbeschaltete Glasfaser sowie die Zuwegung. Die aktive Infrastruktur ist nicht einbezogen.

⁴ Bei einem Zielwert von 50 Mbit/s pro Antennensektor geht die Bundesnetzagentur davon aus, dass einem Endkunden in dem Sektor selbst zu Spitzenzeiten eine Übertragungsrate von 10 Mbit/s zuverlässig zur Verfügung gestellt werden kann.

⁵ Global System for Mobile Communications (GSM) ist ein vom Europäischen Institut für Telekommunikationsnormen entwickelter Standard zur Beschreibung der Protokolle für digitale Zellulernetze der zweiten Generation (2G), die von mobilen Geräten wie Mobiltelefonen und Tablets genutzt werden.

angenommen, dass für den Anschluss eines neuen Masten (wenn kein Backhaul existiert) eine Investition in Backhaul erforderlich ist. Vorhandene Leerrohre und unbeschaltete Glasfaserleitungen, die für die benötigte Kapazität ausreichen, werden nicht überbaut.

- (9) Zuwendungen dürfen nur für Vorhaben bewilligt werden, die (auf öffentliche oder private Initiative) noch nicht begonnen worden sind und deren Beginn auch noch nicht geplant ist. Eine mehrfache Zuwendung zur Versorgung ein und desselben Gebiets ist im Rahmen dieser Förderregelung ausgeschlossen.
- (10) Die Regelung würde daher einen Beitrag dazu leisten, die digitale Kluft in Niedersachsen zu verringern, ländliche Gebiete als Wohn- und Investitionsorte attraktiver zu machen, das Wirtschaftswachstum anzukurbeln und in strukturschwachen Regionen Arbeitsplätze zu erhalten und zu schaffen. Die Lebensverhältnisse würden sich diesbezüglich an diejenigen in besser versorgten Regionen angleichen. Schließlich würden dadurch die Probleme verringert, die in Notfällen durch die Mobilfunklücken verursacht werden.

2.2. Hintergrund

- (11) Aufgrund der geltenden Versorgungsaufgaben im Mobilfunk mussten bis Ende 2019 in jedem Bundesland 97 % der Haushalte mit Mobilfunknetzen mit mindestens 50 Mbit/s pro Antennensektor versorgt werden. Bis Ende 2022 müssen mindestens 98 % der Haushalte pro Bundesland mit Mobilfunknetzen mit mindestens 100 Mbit/s pro Antennensektor versorgt werden. Zusätzlich müssen bis Ende 2022 1000 5G-Basisstationen und 500 4G-Basisstationen mit mindestens 100 Mbit/s in „weißen Flecken“ in Betrieb genommen werden.
- (12) Diese Versorgungsaufgaben beziehen sich allerdings nur auf Haushalte. Da Mobilfunkdienste auch verfügbar sein müssen, wenn Nutzer unterwegs sind, ist in diesem Zusammenhang für die Bestimmung der tatsächlichen nicht abgedeckten Fläche die prozentuale Landesfläche, die nach Erfüllung der Versorgungsaufgaben noch nicht abgedeckt ist, aussagekräftiger.
- (13) Die Regelung sieht eine Förderung ausschließlich in Zielgebieten in Niedersachsen vor. Diese stellen ungefähr 0,3 % der Haushalte in Niedersachsen und 1,3 % seines Gebiets dar.

2.3. Rechtsgrundlage

- (14) Die angemeldete Maßnahme stützt sich auf folgende Rechtsgrundlagen:
 - Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung des Ausbaus der Mobilfunkversorgung im Land Niedersachsen (Mobilfunkrichtlinie).⁶
 - Gesetz über das „Sondervermögen für den Ausbau von hochleistungsfähigen Datenübertragungsnetzen und für Digitalisierungsmaßnahmen“.⁷

⁶ Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung des Ausbaus der Mobilfunkversorgung im Land Niedersachsen

- Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung (die VV/VV-Gk zu § 44 LHO)⁸

(15) Dieser Beschluss ist ebenfalls Teil der Rechtsgrundlage.

2.4. Durchführungsverbot

(16) Die Behörden Niedersachsens haben bestätigt, dass nur dann Beihilfen gewährt werden, wenn die Kommission die angemeldete Maßnahme genehmigt. Nach dem in Artikel 108 Absatz 3 AEUV und Artikel 3 der Verordnung (EU) 2015/1589⁹ des Rates festgelegten Durchführungsverbot dürfen neue Beihilfemaßnahmen erst durchgeführt werden, wenn die Kommission Deutschland ihren Beschluss, keine Einwände zu erheben, mitgeteilt hat.

2.5. Bewilligungsbehörde

(17) Zuständige Bewilligungsbehörde ist die Investitions- und Förderbank Niedersachsen (im Folgenden „Bewilligungsbehörde“ oder „NBank“).

(18) Die NBank ist für die finanzielle Durchführung öffentlicher Fördermaßnahmen zuständig. Nach dem Gesetz¹⁰ ist die NBank mit der Förderung für Infrastrukturmaßnahmen betraut. Für die Durchführung der gegenständlichen Regelung hat das Land Niedersachsen die NBank mit der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben im Einklang mit dem öffentlichen Auftrag betraut. Die NBank wird insbesondere die Beihilfeempfänger auswählen, die Bewilligungen erteilen sowie die Auszahlungen leisten und die Abrechnungen vornehmen. Sie wird die Mittelverwendung und die Erreichung der Förderziele (d. h. Versorgung des Zielgebiets mit Übertragungsraten von mindestens 50 Mbit/s pro Antennensektor und einer Latenzzeit von weniger als 150 Millisekunden) überprüfen.

(19) Der Niedersächsische Landesrechnungshof prüft die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Niedersachsen einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe, so auch der NBank.

⁷ <http://www.nds-voris.de/jportal/?quelle=jlink&query=DigitAusSVG+ND&psml=bsvorisprod.psml&max=true&aiz=true>

⁸ Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung (VV-LHO): <http://www.nds-voris.de/jportal/?quelle=jlink&query=VVND-640000-MF-19720602-SFZu+%C2%A7+44:&psml=bsvorisprod.psml&max=true>

⁹ Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates vom 13. Juli 2015 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. L 248 vom 24.9.2015, S. 9).

¹⁰ <http://www.voris.niedersachsen.de/jportal/?quelle=jlink&query=InvF%C3%B6rdBankG+ND&psml=bsvorisprod.psml&max=true&aiz=true>

2.6. Gegenstand der Förderung und Fördermodelle

- (20) Das Land Niedersachsen wird den Ausbau passiver Mobilfunk-Infrastruktur zur Nutzung durch Mobilfunknetzbetreiber fördern.¹¹
- (21) Die Regelung sieht zwei alternative Fördermodelle vor:

2.6.1. Betreibermodell

- (22) Ein Modell sieht vor, dass die Gebietskörperschaften oder mit öffentlichen Zuständigkeiten betrauten Stellen die passive Infrastruktur selbst errichten (oder den Bau ausschreiben). Sie sind Eigentümer und Betreiber der passiven Mobilfunk-Infrastruktur und gewähren allen interessierten Mobilfunknetzbetreibern uneingeschränkt offenen, transparenten und diskriminierungsfreien Zugang. In diesem Modell findet kein Auswahlverfahren statt. Auswahlverfahren werden jedoch zur Ermittlung der Unternehmen durchgeführt, die den Bau durchführen und die erforderlichen Komponenten liefern.
- (23) Im Rahmen dieses Modells beschränken die Gebietskörperschaften und die mit öffentlichen Zuständigkeiten betrauten Stellen ihre Tätigkeit auf die vorab festgelegten Zielgebiete und werden nicht in anderen, kommerziell attraktiveren Gebieten tätig. Darüber hinaus beteiligen sich die Gebietskörperschaften oder mit öffentlichen Zuständigkeiten betrauten Stellen nicht am Wettbewerb mit Anbietern mobiler Sprach- und Datendienste auf Endkundenebene. Schließlich sind sie zu einer getrennten Buchführung verpflichtet, bei der die nach dieser Regelung zugeteilten Mittel für den Netzbetrieb getrennt von anderen Mitteln, die ihnen zur Verfügung stehen, verwaltet werden.

2.6.2. Investitionskostenzuschussmodell

- (24) Ein weiteres Modell sieht vor, dass die Gebietskörperschaften beschließen, den Bau und den Betrieb der passiven Infrastruktur auszuschreiben (wettbewerbliches Auswahlverfahren). Der erfolgreiche Bieter baut, unterhält, betreibt und vermietet die passive Infrastruktur und gewährt allen interessierten Mobilfunknetzbetreibern uneingeschränkt offenen, diskriminierungsfreien Zugang. Er wird auch Eigentümer der geförderten passiven Infrastruktur.
- (25) Wenn die direkten Beihilfeempfänger sowohl auf Vorleistungs- als auch auf Endkundenebene am Markt präsent sind, leisten sie Verpflichtungszusagen, um unangemessene Diskriminierung oder andere verdeckte Vorteile gegenüber Zugangsinteressenten oder anderen Anbietern zu verhindern.
- (26) Derartige Schutzklauseln werden in die Ausschreibungsbedingungen eingeschlossen, und die diesbezüglichen Verpflichtungszusagen werden in den Auswahlkriterien der Vergabeverfahren berücksichtigt. Sofern eine Streitigkeit zwischen dem Beihilfeempfänger und anderen Anbietern (oder den Zugangsinteressenten) nicht von der Vergabebehörde beigelegt werden kann,

¹¹ Die Nutzung der geförderten Infrastruktur für andere Zwecke (etwa für die Erbringung von Festnetztelefonie- oder Festnetzbreitbandzugangsdiensten) fällt nicht unter den vorliegenden Beschluss.

erfolgt die Streitbeilegung durch die nationale Regulierungsbehörde, die Bundesnetzagentur.

2.7. Mittelausstattung und Laufzeit

- (27) Die Fördermaßnahme besteht aus direkten, nicht rückzahlbaren Zuschüssen in einer Höhe von bis zu 70 Mio. EUR. Die Förderregelung soll am 31. Dezember 2025 enden.
- (28) Die Höchstintensität der vom Land Niedersachsen im Rahmen der Regelung bereitgestellten Beihilfen ist in der Regel auf 90 % der beihilfefähigen Kosten begrenzt. Beihilfefähige Kosten sind alle Ausgaben, die für die Errichtung der passiven Infrastruktur erforderlich sind. Die Kosten für aktive Netzkomponenten und die Datenanbindung zwischen der geförderten passiven Infrastruktur und der Infrastruktur, die im Eigentum der Mobilfunknetzbetreiber steht, die die neu errichtete passive Infrastruktur nutzen, sind nicht beihilfefähig. Ausgaben für Grunderwerb einschließlich Pachtausgaben sind ebenfalls nicht beihilfefähig.
- (29) Der Förderhöchstbetrag je Mobilfunksendemast beträgt in der Regel 350 000 EUR. Jedoch können Pakete, bestehend aus mehreren Mobilfunksendemasten, zusammen ausgeschrieben werden. Vorhaben mit beihilfefähigen Kosten von weniger als 10 000 EUR werden nicht gefördert. Jeder direkte Beihilfeempfänger muss einen Eigenanteil von mindestens 10 % der beihilfefähigen Kosten tragen.
- (30) Die Förderung wird ausbezahlt, nachdem der Bericht über die Mittelverwendung von den Gebietskörperschaften eingereicht und von der Bewilligungsbehörde geprüft wurde.
- (31) Die Förderung im Rahmen der Regelung kann nicht durch Fördermittel aus anderen Förderprogrammen des Bundes oder der Union ergänzt werden.
- (32) Die Förderung erfolgt aus dem Gesamthaushalt des Landes Niedersachsen.

2.8. Beihilfeempfänger

- (33) Im Betreibermodell sind die Gebietskörperschaften, regionalen Behörden oder andere mit öffentlichen Zuständigkeiten betraute Stellen die direkten Beihilfeempfänger. Im Investitionskostenzuschussmodell sind die direkten Beihilfeempfänger die Unternehmen, die die Elemente der passiven Mobilfunkinfrastruktur (z. B. Masten, Leerrohre, unbeschaltete Glasfaserleitungen) im Rahmen der Regelung planen, realisieren und betreiben; dabei kann es sich um Mobilfunknetzbetreiber, spezialisierte Bauunternehmen (z. B. Antennenträgerunternehmen) oder Glasfaserunternehmen handeln.
- (34) Im Investitionskostenzuschussmodell werden die Beihilfeempfänger durch ein offenes, transparentes und diskriminierungsfreies Verfahren im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung, die auf nationaler¹² und Unionsebene¹³ veröffentlicht wird, ausgewählt.

¹² Unter der Adresse: www.breitbandausschreibungen.de

¹³ Unter der Adresse: www.ted.europa.eu

2.9. Zielgebiete

- (35) Mit der Regelung werden ausschließlich Gebiete unterstützt, in denen gegenwärtig oder und in den nächsten drei Jahren kein Mobilfunknetz verfügbar ist oder bestenfalls eine 2G-Mobilfunkabdeckung vorliegt.
- (36) Gebiete, die aufgrund der Versorgungsaufgaben, die sich für die Mobilfunknetzbetreiber aus der Zuweisung von Frequenzlizenzen ergeben, versorgt werden müssen, gehören nicht zu den Zielgebieten. Geförderte Mobilfunkinfrastruktur wird nicht zum Nachweis der Erfüllung dieser Versorgungsaufgaben berücksichtigt, und wird daher nicht als solche der Bundesnetzagentur gemeldet. Die Mobilfunknetzbetreiber, die die geförderte Infrastruktur nutzen, müssen sich hierzu verpflichten und dies gegenüber der Bundesnetzagentur und der Bewilligungsbehörde schriftlich bestätigen. Die schriftliche Bestätigung ist zusammen mit i) einer Dokumentation des aktuellen Ist-Zustands und ii) des geplanten Zustands nach dem Bau der passiven Mobilfunkinfrastruktur und ihrer Inbetriebnahme in den Zielgebieten an die Bundesnetzagentur zu übermitteln. Dadurch wird sichergestellt, dass die Beihilferegelung die bestehende Mobilfunkversorgung über den Stand hinaus verbessert, der sich aus den Versorgungsaufgaben der Mobilfunknetzbetreiber ergibt.

2.10. Kartierung

- (37) Das Breitbandzentrum Niedersachsen-Bremen (im Folgenden „Breitbandzentrum“) veröffentlicht eine Karte, in der der Ist-Zustand der Mobilfunkversorgung und der geplante Ausbau während der nächsten drei Jahre in Niedersachsen beschrieben wird.¹⁴ Jede Förderung im Rahmen der Regelung erfolgt auf der Grundlage dieser Karte, des Breitbandatlas der Mobilfunkversorgung in Niedersachsen.
- (38) Diese Karte weist alle Mobilfunklücken in Niedersachsen aus, d. h. Gebiete, in denen gegenwärtig und in den nächsten drei Jahren keine passive Mobilfunkinfrastruktur vorliegt, die 4G (und Folgestandard) unterstützt. Die in der Karte als Mobilfunklücken ausgewiesenen Gebiete stellen potenzielle Zielgebiete für die Regelung dar. Die endgültigen Zielgebiete für den Ausbau der Mobilfunkversorgung legt das Breitbandzentrum erst nach Abschluss entsprechender öffentlicher Konsultationen fest. Diese Kartierung wird jährlich aktualisiert, um den Fortschritt bei neu gebauter und geplanter Infrastruktur zu berücksichtigen.
- (39) Vor Beginn jeder einzelnen Investition wird der Status des betreffenden Gebiets auf der Grundlage der aktuellen Karte und der Ergebnisse der (nachstehend beschriebenen) öffentlichen Konsultationen überprüft.

2.11. Öffentliche Konsultationen

- (40) Vom 6. August bis zum 4. September 2020 fand eine erste öffentliche Konsultation statt. Im Anschluss an eine Überarbeitung der Regelung fand zwischen dem 4. Dezember 2020 und dem 1. Januar 2021 eine weitere

¹⁴ <http://www.breitband-Niedersachsen.de>.

öffentliche Konsultation statt.¹⁵ Die Konsultation umfasste eine Zusammenfassung der geplanten Förderregelung, eine Beschreibung der potenziellen Zielgebiete sowie einen Link zu der vorher erstellten Kartierung. Insbesondere wurden die Marktteilnehmer gebeten, ihre Ansichten zu der vorgeschlagenen Maßnahme mitzuteilen.

- (41) Die öffentlichen Konsultationen wurden jeweils vier Wochen lang auf der Website des niedersächsischen Wirtschaftsministeriums¹⁶ veröffentlicht.
- (42) Während der zweiten öffentlichen Konsultation erhielt Niedersachsen ein Vorbringen. Der Beteiligte brachte Besorgnisse bezüglich folgender Aspekte vor: i) die mit öffentlichen Zuständigkeiten betrauten Stellen als direkte Beihilfeempfänger. Im Ergebnis werden, wie in Erwägungsgrund (23) angegeben, spezifische Schutzmechanismen eingeführt, sodass die Auswirkungen auf den Wettbewerb sehr begrenzt bleiben. Insbesondere dürfen sich diese Stellen nicht am Wettbewerb mit Anbietern mobiler Sprach- und Datendienste auf Endkundenebene beteiligen. ii) hinsichtlich der Genauigkeit der öffentlichen Konsultationen; hier bestätigten die Behörden Niedersachsens, dass sie projektspezifische öffentliche Konsultationen organisieren werden (siehe die unterstehenden Erwägungsgründe (43) und (44)), sowie iii) hinsichtlich der Nutzung bestehender Infrastruktur, wobei die Behörden Niedersachsens bestätigten, dass die Überbauung bestehender Infrastruktur vermieden werden soll. Sofern bestehende und geeignete Infrastruktur nicht genutzt wird oder die Marktteilnehmer kein Übereinkommen hinsichtlich der Bedingungen für den Zugang zur bestehenden Infrastruktur erzielen können, sollte dies der Bewilligungsbehörde mitgeteilt werden. Falls der Streit von der Bewilligungsbehörde nicht beigelegt werden kann, wird der abschließende Beschluss von der Bundesnetzagentur getroffen.
- (43) Im Anschluss an die öffentlichen Konsultationen können Gebietskörperschaften, in deren Gebiet gemäß der Mobilfunkversorgungskarte Mobilfunklücken bestehen, Interesse an einer Förderung im Rahmen der Regelung anmelden. Auf der Grundlage der eingereichten Interessenserklärungen setzen die betreffenden Gebietskörperschaften spezifische öffentliche Konsultationen an. Alle spezifischen öffentlichen Konsultationen werden sowohl auf dem lokalen als auch auf dem zentralen Portal veröffentlicht.¹⁷ Im Rahmen dieser öffentlichen Konsultationen werden alle Interessenträger um Stellungnahme gebeten und aufgefordert, der Bewilligungsbehörde innerhalb von acht Wochen ihre Ausbaupläne für die Lücken der Mobilfunkabdeckung dieser Gebiete in den drei Jahren ab Beginn der entsprechenden Konsultation mitzuteilen. Die Mobilfunknetzbetreiber sollen insbesondere etwaige Pläne zum Aufbau eines Mobilfunknetzes in diesen Räumen darlegen.
- (44) Diese spezifischen öffentlichen Konsultationen werden vor den einzelnen Förderprojekten durchgeführt und sind eine Voraussetzung für einen nachfolgenden Antrag auf Förderung. Sie gewährleisten, dass aktuelle Vorhaben

¹⁵ https://www.mw.niedersachsen.de/startseite/themen/digitalisierung/mobilfunkausbau_niedersachsen/

¹⁶ <https://www.mw.niedersachsen.de>

¹⁷ Auch auf der Website des Breitbandzentrums unter: <https://www.bznb.de>.

zum Ausbau von Mobilfunknetzen berücksichtigt werden, und sorgen somit für einen wirksamen Schutz von Investitionen und Wettbewerb.

2.12. Wettbewerbliches Auswahlverfahren

- (45) Die Behörden Niedersachsens haben bestätigt, dass alle im Rahmen der beiden Umsetzungsmodelle durchgeführten Auswahlverfahren auf dem wirtschaftlich günstigsten Angebot beruhen werden.
- (46) Hierfür werden die Gebietskörperschaften transparente und diskriminierungsfreie Verfahren im Einklang mit dem Geist und den Grundsätzen der anwendbaren Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe durchführen. Die geförderte passive Infrastruktur wird so ausgelegt, dass sie von allen interessierten Mobilfunknetzbetreibern genutzt werden kann.
- (47) Die Behörden Niedersachsens haben sich verpflichtet sicherzustellen, dass bei sämtlichen Auswahlverfahren folgende Anforderungen erfüllt werden:
- Alle Auswahlverfahren müssen mit den Grundsätzen der EU-Richtlinien über die öffentliche Auftragsvergabe im Einklang stehen.¹⁸
 - Alle Auswahlverfahren müssen für alle interessierten Bieter Transparenz gewährleisten.
 - Alle Auswahlverfahren müssen eine gleichberechtigte und diskriminierungsfreie Behandlung aller Bieter gewährleisten und auf objektiven Bewertungskriterien basieren.
 - Die Ausschreibungen werden auf regionaler, nationaler und Unionsebene veröffentlicht.¹⁹
- (48) Gibt es bei einem wettbewerblichen Auswahlverfahren nicht mindestens drei Bieter, so lässt die Bewilligungsbehörde die eingereichten Angebote, insbesondere die darin enthaltenen Kostenkalkulationen, von einem externen Prüfer bewerten.

2.13. Wirtschaftlich günstigstes Angebot

- (49) Die im Rahmen des wettbewerblichen Auswahlverfahrens eingehenden Angebote werden anhand der von der Bewilligungsbehörde im Voraus festgelegten und veröffentlichten qualitativen Zuschlagskriterien bewertet.
- (50) Zu diesem Zweck legt die Bewilligungsbehörde Mindeststandards für die zu erstellende Infrastruktur fest. Dazu gehören unter anderem minimale Bandbreiten, aber auch die Größe von Leerrohren, um sicherzustellen, dass alle potenziellen Nutzer auf Vorleistungsebene die passive Mobilfunkinfrastruktur nutzen können.

¹⁸ Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG (ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 65) und Richtlinie 2014/23/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Konzessionsvergabe (ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 1).

¹⁹ Auf regionaler Ebene werden die Ausschreibungen auf der Website www.BZNB.de veröffentlicht. Auf der nationalen Ebene werden die Ausschreibungen auf der Website www.breitbandausschreibungen.de veröffentlicht. Auf Unionsebene werden sie auf folgender Website veröffentlicht: www.ted.europa.eu.

Darüber hinaus stellt die Bewilligungsbehörde sicher, dass die Ausschreibungen unter Teilnahme von mindestens drei Wettbewerbern durchgeführt werden. Ist dies nicht der Fall, so muss das ausgewählte Angebot von einem externen Prüfer geprüft werden.

- (51) Die Ausschreibungsteilnehmer müssen eine detaillierte Kosten-Nutzen-Analyse vorlegen, um an dem Auswahlverfahren teilnehmen zu können. Zu diesem Zweck müssen die für die Durchführung des Vorhabens erforderlichen Erschließungsmaßnahmen und deren Kosten sowie die erwartete Nachfrage und die erwartenden Einnahmen aufgezeigt werden.
- (52) Die Vergabekriterien sind: Der Betrag der beantragten staatlichen Beihilfe, technische Spezifikationen, der Zeitrahmen für den Ausbau, die für jeden Standort erwarteten Mietpreise, mögliche Synergien mit bestehender Infrastruktur, die Auswirkungen der vorgeschlagenen Lösung auf den Wettbewerb, die Bau- und Betriebskosten, einschließlich der Kosten für die Unterhaltung der ausgebauten Infrastruktur. Die Erfüllung der qualitativen Kriterien und der beantragte Beihilfebeträge müssen gegeneinander abgewogen werden. Um den zu bewilligenden Beihilfebetrag zu minimieren, werden die Behörden demjenigen Bewerber die meisten Prioritätspunkte zuteilen, der bei ähnlichen oder gleichen Qualitätsbedingungen (wie technische Spezifikationen, Zeitrahmen für den Ausbau usw.) den geringsten Beihilfebetrag beantragt. Bieter, die ein Wholesale-only-Modell anbieten, erhalten Zusatzpunkte.

2.14. Vorliegen einer wesentlichen Verbesserung

- (53) Die Behörden Niedersachsens bestätigten, dass die Maßnahme insofern eine wesentliche Verbesserung bewirken wird, als die Investitionen in Netze mit (mindestens) 4G-Technologie im Vergleich zur bestehenden Infrastruktur und zum konkret geplanten kommerziellen Ausbau erhebliche neue Möglichkeiten im Bereich der Mobilfunkversorgung, der Bandbreiten, der Geschwindigkeit, der Latenzzeit und des Wettbewerbs auf dem Markt schaffen werden.
- (54) Durch die Bereitstellung von (mindestens) 4G in Gebieten, in denen es derzeit keine oder bestenfalls eine 2G-Mobilfunkabdeckung gibt, wird eine wesentliche Verbesserung der Mobilfunkabdeckung bewirkt.
- (55) Die 2G-Technologie ermöglicht nur mobile Datendienste mit einer Übertragungsrate von bis zu 53,6 Kbit/s. Mithilfe der Maßnahme sollen 4G-Kapazitäten mit mindestens 50 Mbit/s pro Antennensektor (1 Mbit=1000 Kbit) bereitgestellt werden. Somit wird die Durchführung der Regelung tausendfach höhere Datenübertragungsraten als derzeit ermöglichen.
- (56) Dann werden den Unionsbürgerinnen und -bürgern, die in den Zielgebieten leben, arbeiten oder unterwegs sind, Dienste bereitgestellt, die für sie derzeit nicht verfügbar sind. Dazu zählen beispielsweise häufig genutzte Anwendungen wie Navigations-Apps, Nachrichtenportale, der Abruf von E-Mails und noch datenintensivere Anwendungen wie Streaming-Dienste.
- (57) Was die Latenzzeit betrifft, d. h. die für die Übertragung eines Datenpakets erforderliche Zeit, kann ein 2G-Netz eine Latenzzeit von bis zu 1000 Millisekunden aufweisen. Ein 4G-Netz (und Folgestandards) würde unter optimalen Bedingungen eine Latenzzeit von zwischen 20 und 50 Millisekunden

ermöglichen, wodurch sie bis zu 50 Mal schneller wäre als die gegenwärtig verfügbare Latenzzeit. Zeitkritische Anwendungen sind somit nur mit dem 4G-Standard und darüber einsetzbar.

- (58) Zudem wird mit der Maßnahme der Backhaul-Ausbau in Gebieten gefördert, in denen es kein Backhaul gibt oder Backhaul nicht für die Unterstützung von 4G-Diensten ausreicht. Die Backhaul-Kapazitäten werden folglich erheblich verbessert.

2.15. Technologieneutralität

- (59) Jede Gebietskörperschaft, regionale Behörde oder jede sonstige, mit öffentlichen Zuständigkeiten betraute Stelle, sowie jedes Unternehmen, das Elemente der passiven Mobilfunkinfrastruktur, die eine Geschwindigkeit von mindestens 50 Mbit/s pro Antennensektor sowie eine Latenzzeit von höchstens 150 Millisekunden unterstützen können, plant, erstellt und betreibt, kommt als Beihilfeempfänger in Frage. Im Einklang mit dem Grundsatz der Technologieneutralität wird auch der Zugang auf Vorleistungsebene zu offenen und diskriminierungsfreien Bedingungen angeboten.

2.16. Nutzung bestehender Infrastruktur

- (60) Alle in Deutschland vorhandenen Mobilfunkmasten sind in der auf der Website der Bundesnetzagentur veröffentlichten Standortdatenbank zu finden.²⁰ Die Mobilfunknetzbetreiber werden im Rahmen der in Niedersachsen durchgeführten öffentlichen Konsultationen angeben, ob sie in den kommenden drei Jahren den Ausbau passiver Mobilfunkinfrastruktur planen.
- (61) Bei der Planung des Baus der passiven Mobilfunkinfrastruktur wird die Bewilligungsbehörde alle bestehenden und angegebenen Infrastrukturen in den relevanten Zielgebieten, die zugänglich sind und zur Schaffung von Synergien genutzt werden können, berücksichtigen. Das würde zu einer Verringerung der Investitionskosten für die Entwicklung des Netzes und der Minimierung des für jedes Projekt erforderlichen Betrags an öffentlicher Förderung beitragen. Im Investitionskostenzuschussmodell wird die Bewilligungsbehörde so weit wie möglich alle verfügbaren Informationen über bestehende Infrastruktur in ihre Vergabeunterlagen (insbesondere in die Veröffentlichung der Ausschreibung) aufnehmen.
- (62) Die Bieter sollten die bestehende Infrastruktur explizit in ihre Netzausbaupläne einbeziehen. Dies gilt insbesondere für die Nutzung bestehender Infrastruktur für den glasfaserbasierten Anschluss der Basisstationen. Die Informationen der Zentralen Informationsstelle des Bundes (insbesondere die Informationen aus dem Infrastrukturatlas) sind in den Netzausbauplänen zu berücksichtigen. Diese Informationen umfassen Planungsinformationen (Übersicht über Einrichtungen, die zu Telekommunikationszwecken genutzt werden können), Informationen über die Mitnutzung (für die Mitnutzung passiver öffentlicher Versorgungsinfrastruktur) sowie Informationen über Bauarbeiten (zur Koordinierung von Bauarbeiten an öffentlichen Versorgungsnetzen).

²⁰ <http://emf3.bundesnetzagentur.de/karte/>

- (63) Jeder Betreiber, der Eigentümer von Infrastruktur im Zielgebiet ist oder solche Infrastruktur kontrolliert (unabhängig davon, ob sie tatsächlich genutzt wird) und der am wettbewerblichen Auswahlverfahren teilnehmen möchte, muss i) die Gebietskörperschaften während der öffentlichen Konsultation über die Existenz dieser Infrastruktur informieren und ii) anderen Bietern rechtzeitig alle einschlägigen Informationen zur Verfügung stellen, die es ihnen ermöglichen, diese Infrastruktur in ihrem Angebot zu berücksichtigen. Stellt ein Bieter diese Informationen nicht zur Verfügung, wird er vom Vergabeverfahren ausgeschlossen. Das Vergabeverfahren wird so geplant, dass ausreichend Zeit für die Erstellung von Angeboten durch die Bieter auf der Grundlage der von anderen Anbietern zur Verfügung gestellten Informationen bleibt und eine wirksame Problemlösung im Falle der Nichteinhaltung von Vorgaben möglich ist. Alle Betreiber, die an der öffentlichen Konsultation teilnehmen, müssen Daten zur verfügbaren bestehenden Infrastruktur, die für den Netzausbau genutzt werden kann, sowie zu den Zugangsbedingungen und -preisen bereitstellen.

2.17. Zugangsbedingungen auf Vorleistungsebene

- (64) Die Behörden Niedersachsens werden sicherstellen, dass die Beihilfeempfänger einen offenen, diskriminierungsfreien Zugang auf Vorleistungsebene bieten.
- (65) In Bezug auf den Backhaul-Ausbau hat die Bewilligungsbehörde vorgegeben, dass die im Rahmen der Maßnahme finanzierten Leerrohre groß genug sein müssen, damit zumindest alle am Markt tätigen Mobilfunknetzbetreiber versorgt werden können.
- (66) Die direkten Beihilfeempfänger werden passiven Zugang auf Vorleistungsebene anbieten, der mindestens Folgendes umfasst: Zugang zu Masten, Leerrohren, unbeschalteten Glasfaserleitungen und allen durch die Beihilfe geförderten passiven Elementen. Zu allen (neuen und bestehenden) Infrastrukturen wird für einen unbegrenzten Zeitraum Zugang gewährt.
- (67) Die Bewilligungsbehörde legt klar die Bedingungen fest, unter denen die Beihilfeempfänger Drittbetreibern Zugang auf Vorleistungsebene gewähren müssen, und stellt sicher, dass die Anforderungen bezüglich des Zugangs auf Vorleistungsebene in den Ausschreibungsunterlagen transparent dargelegt werden. Für das gesamte geförderte Netz gelten dieselben Zugangsbedingungen, auch für die Teile des Netzes, in denen bestehende Infrastruktur genutzt wird.
- (68) Die Kommission stellt ferner fest, dass Deutschland die Richtlinie 2014/61/EU²¹ in deutsches Recht umgesetzt hat²² – insbesondere Artikel 3 Absätze 2 und 4 der Richtlinie, in denen sichergestellt wird, dass jeder Netzbetreiber im Sinne der Richtlinie allen zumutbaren Anträgen auf Zugang zu seinen physischen Infrastrukturen zwecks Ausbaus der Elemente von Hochgeschwindigkeitsnetzen für die elektronische Kommunikation zu fairen und angemessenen Bedingungen, auch in Bezug auf den Preis, stattgeben muss und dass im Falle von Streitigkeiten

²¹ Richtlinie 2014/61/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über Maßnahmen zur Reduzierung der Kosten des Ausbaus von Hochgeschwindigkeitsnetzen für die elektronische Kommunikation, ABl. L 155 vom 23.5.2014, S. 1.

²² Gesetz zur Erleichterung des Ausbaus digitaler Hochgeschwindigkeitsnetze (DigiNetzG) vom 4. November 2016, BGBl. 2016 Teil I Nr. 52, S. 2473.

über den Zugang zu einer solchen physischen Infrastruktur die zuständige nationale Streitbeilegungsstelle mit der Angelegenheit befasst werden kann.²³

- (69) Die genaue von den Zugangsinteressenten zu entrichtende Mietgebühr wird bei jedem einzelnen Vorhaben Gegenstand von Verhandlungen zwischen den Zugangsinteressenten und dem direkten Beihilfeempfänger sein und kann daher je nach Vorhaben/Standort unterschiedlich ausfallen. Jedoch werden alle Zugangsinteressenten, einschließlich der direkten Beihilfeempfänger, sofern sie auf dieser Ebene aktiv sind, für jeden Standort (Mobilfunkstandort, der jeweils auch den Mobilfunk-Backhaul, d. h. Leerrohre und unbeschaltete Glasfaserleistungen als Verbindung zu den Masten einschließt) stets dieselbe Mietgebühr bezahlen. Zwar kann die Mietgebühr an verschiedenen Standorten unterschiedlich hoch ausfallen, doch wird sie für alle Interessenten an ein und demselben Standort stets diskriminierungsfrei angewandt.
- (70) Alle Informationen sind dauerhaft auf der Website der Bewilligungsbehörde verfügbar.²⁴
- (71) Streitigkeiten zwischen Betreibern bezüglich der Zugangsbedingungen auf Vorleistungsebene, einschließlich der Preisgestaltung, werden, sofern sie nicht durch die Bewilligungsbehörde beigelegt werden können, der Bundesnetzagentur vorgelegt, die die endgültige Entscheidung trifft.
- (72) Der Betrieb der geförderten passiven Mobilfunkinfrastruktur wird für mindestens sieben Jahre sichergestellt (Zweckbindungsfrist). Die Verpflichtung zur Zugangsgewährung erlischt nicht nach dem Ablauf der Zweckbindungsfrist. Im Fall des Verkaufs geht die Verpflichtung zur Zugangsgewährung auf den Erwerber über.

2.18. Nationale Regulierungsbehörde

- (73) Die Bundesnetzagentur (BNetzA) wurde über die geplante Förderregelung informiert und erhielt Gelegenheit zur Stellungnahme, nahm dies zur Kenntnis, äußerte jedoch keine Einwände.
- (74) Außerdem erhält die Bundesnetzagentur die Aufgabe der Streitbeilegung bei der Umsetzung des offenen Zugangs (einschließlich der Mietgebühren) und des Zugangs zu bestehender Infrastruktur. Wenn die Bewilligungsbehörde Streitigkeiten nicht beilegen kann, entscheiden die Streitbeilegungskammern der Bundesnetzagentur.
- (75) Alle Mobilfunknetzbetreiber, die eine im Rahmen der Beihilferegelung geförderte Infrastruktur nutzen, müssen sich auch verpflichten, diese Infrastruktur nicht zum Nachweis der Erfüllung ihrer Versorgungsaufgaben zu melden, und diese Zusage gegenüber der niedersächsischen Landesregierung schriftlich bestätigen. Diese Verpflichtung ist zusammen mit einer Dokumentation des aktuellen Ist-Zustands und des geplanten Zustands nach Bau der passiven Mobilfunkinfrastruktur an die Bundesnetzagentur zu übermitteln. Dieser Mechanismus stellt sicher, dass das

²³ Vgl. Paragraph 77d Absätze 1 und 2 und Paragraph 77n Absatz 1 des Telekommunikationsgesetzes (TKG) vom 22. Juni 2004.

²⁴ www.nbank.de.

Förderprogramm die bestehende Mobilfunkversorgung ergänzt und nicht zur Erfüllung von mit Frequenzuteilungen verbundenen Versorgungsaufgaben verwendet wird.

2.19. Rückforderungs- und Überwachungsmechanismus

- (76) Die ordnungsgemäße Verwendung der Mittel wird von der Bewilligungsbehörde überwacht. Bei nicht ordnungsgemäßer Verwendung werden die Mittel durch die Bewilligungsbehörde eingezogen.
- (77) Die Bewilligungsbehörde wird insbesondere die Ausschreibungsverfahren und den Bau der passiven Mobilfunkinfrastruktur sowie die Verbesserung der Mobilfunkversorgung in den betreffenden Zielgebieten überwachen.
- (78) Im Betreibermodell ist kein Rückforderungsmechanismus notwendig.
- (79) Niedersachsen wird hinsichtlich der Betreiber im Investitionskostenzuschussmodell einen Rückforderungsmechanismus einführen. Dieser Rückforderungsmechanismus wird auf die Mieteinnahmen gestützt, und er wird nur in Projekten mit einem Beihilfebetrug von 3 Mio. EUR oder höher eingesetzt.
- (80) Der Rückforderungsmechanismus wird mit nicht vorhergesehenen Gewinnen (Mieteinnahmen) der Unternehmen verbunden, die verpflichtet sind, diese den Gebietskörperschaften als Teil ihres Angebots im Auswahlverfahren vorzulegen. Übersteigen die tatsächlichen Mieteinnahmen eines Unternehmens, das Zugang zu der Infrastruktur gewährt, nach sieben Jahren die erwarteten Mieteinnahmen um mehr als 30 %, müssen die überschüssigen Gewinne an die betreffende Gebietskörperschaft abgeführt werden. Wenn eine Rückzahlung erfolgt, erstattet die Gebietskörperschaft der Bewilligungsbehörde den entsprechenden Anteil der bewilligten Beihilfe.

2.20. Transparenz und Berichterstattung über die Maßnahme

- (81) Die Behörden Niedersachsens stellen während der gesamten Projektlaufzeit sicher, dass in jeder Phase sämtliche Transparenzanforderungen erfüllt sind. Die einschlägigen Informationen über den Ausbau des Mobilfunknetzes werden auf der regionalen Website²⁵ veröffentlicht, die einen einfachen Zugang zu allen relevanten Vorschriften und Informationen zu dem Vorhaben ermöglicht.
- (82) Folgende Informationen werden veröffentlicht: der vollständige Wortlaut der genehmigten Beihilferegelung und ihre Durchführungsbestimmungen, der Tag der Gewährung, die Namen der Beihilfeempfänger, die Beihilfebeträge und Beihilfeintensitäten sowie die verwendete Technologie. Diese veröffentlichten Informationen müssen mindestens zehn Jahre lang ohne Einschränkungen für die allgemeine Öffentlichkeit zugänglich sein.
- (83) Sowohl die Bewilligungsbehörde als auch die Beihilfeempfänger sind verpflichtet, berechnete Dritte umfassend und diskriminierungsfrei über ihre im Rahmen der Beihilfemaßnahme errichtete passive Mobilfunkinfrastruktur

²⁵ <https://www.mw.niedersachsen.de>

(einschließlich Stromanschluss und Masten) zu informieren, um den Zugang anderer Betreiber zu der Infrastruktur zu erleichtern.

- (84) Die Bewilligungsbehörde und die Beihilfeempfänger veröffentlichen außerdem ausführliche Informationen über die Bedingungen und Preise für den Zugang auf Vorleistungsebene.
- (85) Die Behörden Niedersachsens erstatten der Kommission jährlich Bericht über die Anwendung und den Fortgang der Maßnahme. Der Bericht muss folgende zentrale Informationen zum Beihilfevorhaben enthalten: die im Einklang mit den Transparenzanforderungen bereits veröffentlichten Informationen (siehe oben); den Zeitpunkt der erwarteten Inbetriebnahme der Netze; die Produkte und Zugangsbedingungen auf Vorleistungsebene einschließlich der Preisgestaltung; die Anzahl der am Zugang interessierten Parteien und Diensteanbieter im Netz; Informationen hinsichtlich jeglicher Streitigkeiten in Bezug auf das Projekt, sofern solche vorliegen, insbesondere in Bezug auf den Zugang auf Vorleistungsebene, sowie darüber, wie solche Streitigkeiten beigelegt wurden.

3. WÜRDIGUNG DER MAßNAHME

3.1. Vorliegen einer Beihilfe

- (86) Artikel 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) lautet: „Soweit in den Verträgen nicht etwas anderes bestimmt ist, 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 Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.“
- (87) Als staatliche Beihilfen gelten demnach Maßnahmen, die alle folgenden Kriterien erfüllen: i) der Begünstigte ist ein „Unternehmen“, ii) die Maßnahme wird aus staatlichen Mitteln gewährt und ist dem Staat zuzurechnen, iii) die Maßnahme verschafft dem Unternehmen einen wirtschaftlichen Vorteil, iv) dieser Vorteil ist selektiv, und v) die Maßnahme hat Auswirkungen auf Handel und Wettbewerb.

3.1.1. Unternehmen

- (88) Unternehmen im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV sind wirtschaftliche Tätigkeiten ausübende Einheiten, unabhängig von ihrer Rechtsform und der Art ihrer Finanzierung.²⁶
- (89) Der Bau der passiven Mobilfunkinfrastruktur mit Blick auf deren künftige gewerbliche Nutzung stellt eine wirtschaftliche Tätigkeit dar. Der Betrieb eines elektronischen Kommunikationsnetzes, stellt, selbst wenn er auf die Zurverfügungstellung passiver Netzelemente beschränkt ist, eine wirtschaftliche Tätigkeit im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV dar.²⁷ Als direkte Beihilfeempfänger sind die Gebietskörperschaften (im Betreibermodell) und die

²⁶ Urteil des Gerichtshofs vom 10. Januar 2006, Cassa di Risparmio di Firenze SpA u. a., C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, Rn. 107.

²⁷ Urteil des Gerichts vom 24. März 2011, Mitteldeutsche Flughafen und Flughafen Leipzig/Halle/Kommission, T-455/08, ECLI:EU:T:2011:117, Rn. 90 f.

Mobilfunknetzbetreiber (wie die Betreiber von Sendemasten) oder die Glasfaserleitungsunternehmen (beim Investitionskostenzuschussmodell) mit wirtschaftlichen Tätigkeiten befasst, die darin bestehen, Güter und Dienstleistungen auf dem Markt der elektronischen Kommunikation anzubieten, d. h. dem Bau und Betrieb passiver Mobilfunkinfrastruktur. Somit gelten sie als Unternehmen im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV.

3.1.2. Staatliche Mittel und Zurechenbarkeit

- (90) Der Begriff der staatlichen Beihilfe gilt für jeden aus staatlichen Mitteln vom Staat selbst oder einer zwischengeschalteten Stelle im Auftrag des Staates gewährten Vorteil.²⁸ Die Mittel lokaler und regionaler Behörden und anderer mit öffentlichen Zuständigkeiten betrauter Stellen sind für die Zwecke des Artikels 107 Absatz 1 AEUV staatliche Mittel.²⁹ Wie in Erwägungsgrund (32) beschrieben, wird die Maßnahme aus dem niedersächsischen Landeshaushalt finanziert. Die Mittel werden den Empfängern unter der Kontrolle der Bewilligungsbehörde zugewiesen, die, wie in Erwägungsgrund (18) dargelegt, einen öffentlichen Auftrag zur Unterstützung von Maßnahmen zum Ausbau der passiven (Mobil)infrastruktur hat.
- (91) Somit handelt es sich um staatliche Mittel und ist die Maßnahme dem Staat zuzurechnen.

3.1.3. Wirtschaftlicher Vorteil

- (92) Ein Vorteil im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV ist ein wirtschaftlicher Nutzen jeglicher Art, den ein Unternehmen unter normalen Marktbedingungen – also ohne Eingreifen des Staates – nicht erhalten hätte.³⁰
- (93) Die direkten Beihilfeempfänger erhalten aus der mit bis zu 70 Mio. EUR ausgestatteten Regelung direkte Zuschüsse für den Ausbau passiver Mobilfunkinfrastruktur im Land Niedersachsen. Dadurch werden sie in die Lage versetzt, in den Zielgebieten Produkte und Dienstleistungen zu günstigeren Konditionen anzubieten, als dies sonst möglich wäre.
- (94) Die Maßnahme gewährt ihnen somit einen Vorteil gegenüber Unternehmen, die unter denselben technischen, kommerziellen und rechtlichen Bedingungen, d. h. auf dem liberalisierten Markt, eigenwirtschaftliche Investitionen tätigen.
- (95) Daher vertritt die Kommission die Auffassung, dass das Land Niedersachsen den direkten Beihilfeempfängern einen Vorteil gewährt, den sie unter normalen Marktbedingungen nicht erhalten hätten.

²⁸ Rechtssache C-482/99, Frankreich/Kommission (im Folgenden „Stardust Marine“), ECLI:EU:C:2002:294.

²⁹ Urteil des Gerichts vom 12. Mai 2011, Nord-Pas-de-Calais, verbundene Rechtssachen T-267/08 und T-279/08, ECLI:EU:T:2011:209, Rn. 108.

³⁰ Urteil des Gerichtshofs vom 29. April 1999, Spanien/Kommission, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, Rn. 41.

3.1.4. *Selektivität*

- (96) Eine staatliche Maßnahme fällt nur dann in den Anwendungsbereich des Artikels 107 Absatz 1 AEUV, wenn sie „bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige“ begünstigt. Im vorliegenden Fall richtet sich die Maßnahme an die direkten Beihilfeempfänger.
- (97) Sie ist somit nur auf bestimmte Unternehmen ausgerichtet, die im Bereich der elektronischen Kommunikation tätig sind, insbesondere auf Mobilfunknetzbetreiber, spezialisierte Bauunternehmen und Glasfaserunternehmen, die auf die Bereitstellung passiver Infrastruktur für Mobilfunknetze spezialisiert sind. Ausgenommen sind grundsätzlich andere Anbieter von elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten wie Festnetzbetreiber oder andere Bau- und Glasfaserunternehmen, die eher in der allgemeinen Industrie oder in anderen Sparten der Bauindustrie tätig sind, wenn sie keine Mobilfunkdienste erbringen können.
- (98) Zur Ermittlung des konkreten rechtlichen Rahmens für die Beurteilung der Selektivität ist festzustellen, dass es sich bei Bau und Betrieb von Mobilfunknetzen um eine liberalisierte Wirtschaftstätigkeit handelt, die in der Regel von gewerblichen Betreibern auf der Grundlage privater Investitionen auf dem Markt durchgeführt wird. In einem solchen Rahmen werden Wirtschaftstätigkeiten in der Regel nicht bezuschusst. Die Förderung des Baus und Betriebs passiver Mobilfunkinfrastruktur in den Zielgebieten sind weder durch die Art des liberalisierten Marktes noch durch den rechtlichen Rahmen gerechtfertigt. Jedenfalls kann die Gewährung von Beihilfen nicht aufgrund der Merkmale dieses Rechtsrahmens als gerechtfertigt angesehen werden.
- (99) Ferner ist die Maßnahme räumlich selektiv. Ziel der Regelung ist es, in den Zielgebieten im Land Niedersachsen eine passive Mobilfunkinfrastruktur aufzubauen.
- (100) Die Maßnahme ist demnach selektiv.

3.1.5. *Auswirkungen auf Handel und Wettbewerb*

- (101) In Bezug auf den Bau von Infrastruktur ist die Kommission der Auffassung, dass Auswirkungen auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten und Wettbewerbsverfälschungen normalerweise dann ausgeschlossen sind, wenn i) eine Infrastruktur in der Regel keinem unmittelbaren Wettbewerb ausgesetzt ist, ii) in dem betreffenden Wirtschaftszweig und dem betreffenden Mitgliedstaat nur wenig private Finanzierungsmittel aufgebracht werden und iii) die Infrastruktur nicht so ausgestaltet ist, dass sie selektiv ein bestimmtes Unternehmen oder einen bestimmten Wirtschaftszweig begünstigt, sondern für die Gesellschaft insgesamt von Nutzen ist.
- (102) Im vorliegenden Fall geht es um den Bau passiver Mobilfunkinfrastruktur, die ausschließlich für die Erbringung von Mobilfunkdiensten in den Zielgebieten im Land Niedersachsen genutzt wird. In Bezug auf den Mobilfunksektor in Deutschland im Allgemeinen ist festzustellen, dass der Ausbau passiver Mobilfunkinfrastruktur landesweit in erheblichem Umfang privat finanziert wird.

- (103) Zudem herrscht auf den Märkten für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste Wettbewerb zwischen Betreibern, die in der Regel Tätigkeiten ausüben, die dem Handel zwischen Mitgliedstaaten unterliegen. Zwei der drei in Deutschland tätigen Mobilfunknetzbetreiber gehören Unternehmensgruppen mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat an. Ferner können der Bau und der Betrieb der passiven Mobilfunkinfrastruktur von grenzüberschreitend tätigen Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten durchgeführt werden.
- (104) Daher ist davon auszugehen, dass die in Rede stehende Förderregelung geeignet ist, den Wettbewerb zu verfälschen, und dass sie sich auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten auswirkt.

3.1.6. Schlussfolgerung

- (105) Die Kommission gelangt zu dem Ergebnis, dass die angemeldete Förderregelung eine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV darstellt.

3.2. Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt

- (106) Die Kommission muss prüfen, ob die Beihilferegulung als mit dem Binnenmarkt vereinbar betrachtet werden kann.
- (107) Angesichts der Besonderheiten von Mobilfunknetzen (gegenüber Festnetzen, über die keine mobilen Sprach- und Datendienste erbracht werden können³¹) wird die Maßnahme nicht unmittelbar auf der Grundlage der Breitbandleitlinien gewürdigt.³² Die Kommission zieht als Grundlage für die Würdigung der Regelung vielmehr Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV heran bzw. geht ggf. analog zu den Breitbandleitlinien vor.³³
- (108) In Artikel 107 Absatz 3 AEUV sind gewisse Ausnahmen von dem in Artikel 107 Absatz 1 AEUV verankerten allgemeinen Grundsatz der Unvereinbarkeit staatlicher Beihilfen mit dem Binnenmarkt vorgesehen. Insbesondere können gemäß Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV „Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die

³¹ Zwischen Festnetz- und Mobilfunktechnologien bestehen in Bezug auf die Leistungsfähigkeit weiterhin Unterschiede (Geschwindigkeit, Latenzzeit, Empfindlichkeit gegenüber elektromagnetischen und meteorologischen Interferenzen). Mobiles Breitband wurde daher als Ergänzung zum Festnetzbreitband eingestuft (nicht als Ersatz). Siehe die von WIK Consult für die Generaldirektion Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien der Europäischen Kommission erstellte Studie „Future electronic communications product and service markets subject to ex-ante regulation – Recommendation on relevant markets, Final report“, S. 29-33, (im Folgenden „WIK-Studie“), abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/study-future-electronic-communications-product-and-service-markets-subject-ex-ante-regulation>. Die Kommission kam in der Fusionssache M.8864 zu einem ähnlichen Ergebnis, d. h. sie stellte Unterschiede in Bezug auf Preis, Verbindungsstabilität und Zugangssicherheit fest (Vodafone/Certain Liberty Global Assets, Erwägungsgrund 53, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=2_M_8864).

³² 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) (im Folgenden „Breitbandleitlinien“).

³³ Siehe auch Beihilfesache SA.48324 (2018/N) – Deutschland – Mobilfunk Bayern, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/275029/275029_2029861_118_2.pdf.

Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft“, als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden. Damit die Beihilfe für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden kann, muss sie erstens zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete bestimmt sein und darf zweitens die Handelsbedingungen nicht in einem Maße verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.³⁴

- (109) In Bezug auf die erste Voraussetzung prüft die Kommission, ob die Beihilfe zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige bestimmt ist. Um festzustellen, ob die zweite Voraussetzung erfüllt ist, wägt die Kommission die positiven Auswirkungen der geplanten Beihilfe auf die Entwicklung des Wirtschaftszweigs, den sie fördern soll, gegen ihre möglichen negativen Auswirkungen auf den Binnenmarkt in Form von Wettbewerbsverfälschungen und einer Beeinträchtigung des Handels ab. In diesem Zusammenhang prüft die Kommission u. a. in Analogie zu den Breitbandleitlinien, ob die Beihilfe zur Behebung von Marktversagen oder wesentlichen Ungleichheiten beiträgt, ein geeignetes Instrument, erforderlich und angemessen ist.

3.2.1. *Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige*

- (110) Die Behörden Niedersachsens haben vorgebracht, dass die Regelung die Entwicklung einer wirtschaftlichen Tätigkeit unterstütze, die im Ausbau und Betrieb passiver Mobilfunkinfrastruktur für die Erbringung hochleistungsfähiger mobiler Sprach- und Datendienste nach dem Standard 4G und darüber in den Zielgebieten besteht. Zu diesem Zweck werden für private Betreiber, die einen Eigenbeitrag von mindestens 10 % leisten müssen, Anreize für den Bau von Elementen der passiven Mobilfunkinfrastruktur wie Fundamente, Masten, Stromanschlüsse, Leerrohre, unbeschaltete Glasfaserleitungen und Zuwegung in Gebieten, in denen sie andernfalls keine Investitionen getätigt hätten, geschaffen. Die Mobilfunknetzbetreiber erhalten auch einen Anreiz, hochleistungsfähige mobile Sprach- und Datendienste in Gebieten anzubieten, die sie andernfalls nicht bedient hätten.
- (111) Wie in Erwägungsgrund (35) und den Abschnitten 2.10 und 2.11 gezeigt, würde nämlich die Regelung die Entwicklung der oben genannten wirtschaftlichen Tätigkeit in Gebieten, in denen eine solche Tätigkeit entweder nicht vorhanden oder nur in einem Ausmaß vorhanden war, das die Bedürfnisse einer modernen Gesellschaft nicht befriedigt, erleichtern. Ohne Eingriffe der öffentlichen Hand würden private Betreiber in diesen Gebieten in den nächsten drei Jahren nicht investieren.
- (112) Um einen Anreizeffekt für die Entwicklung der genannten wirtschaftlichen Tätigkeit sicherzustellen, wird von den auf dem deutschen Markt tätigen Mobilfunknetzbetreibern erfragt werden, ob sie beabsichtigen, in den kommenden drei Jahren in den potenziellen Zielgebieten der Regelung in passive Mobilfunkinfrastruktur zu investieren. Die Behörden Niedersachsens werden auch sicherstellen, dass die Zielgebiete nicht auf Grundlage der mit der Frequenznutzung verbundenen Versorgungsaufgaben versorgt würden. Nur wenn

³⁴ Urteil des Gerichtshofs vom 22. September 2020, Österreich/Kommission (Hinkley Point C), C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742, Rn. 19.

in den Zielgebieten solche Investitionen nicht vorgesehen sind, kann die Beihilfe gewährt werden.

- (113) Die Kommission ist daher der Auffassung, dass die Beihilferegelung einen Anreizeffekt für die weitere Entwicklung dieses Wirtschaftszweigs hat, insofern sie Konnektivität und Zugang zu hochleistungsfähigen mobilen Sprach- und Datendiensten für Bürgerinnen und Bürger und für Unternehmen in der Union fördert.

3.2.2. *Abwägung der positiven Auswirkungen der Beihilfe gegen etwaige negative Auswirkungen in Form von Wettbewerbsverfälschungen und einer Beeinträchtigung des Handels*

3.2.2.1. Positive Auswirkungen der Beihilfe

- (114) Die Regelung wird den Zugang zu hochleistungsfähigen mobilen Sprach- und Datendiensten erleichtern, der in einer modernen Gesellschaft zu den Grundbedürfnissen zählt. Ein solcher Zugang soll für bis zu 0,3 % der Haushalte und 1,3 % der Fläche des Landes Niedersachsen gewährleistet werden (Erwägungsgrund (13)). In solchen Gebieten kann die Anbindung an das Internet wesentlich dazu beitragen, die digitale Kluft, Isolation und Abwanderung zu verhindern.
- (115) Viele Europäer besitzen ein Smartphone, können seine Möglichkeiten jedoch nicht immer ausschöpfen, da es vielerorts Lücken in der Mobilfunkversorgung gibt oder die Qualität der Mobilfunkdienste mangelhaft ist. Dies ist auch in den potenziellen Zielgebieten der Beihilferegelung der Fall. Die Maßnahme wird Menschen, die in den Zielgebieten leben, arbeiten oder unterwegs sind, Zugang zu hochleistungsfähigen mobilen Sprach- und Datendiensten ermöglichen. Auch Personen, die sich in diese Gebiete begeben oder sich auf der Durchreise befinden, wird so eine nahtlose Kommunikation ermöglicht.
- (116) Mobilfunklücken erschweren z. B. auch die Arbeit von Notärzten, die ihre Mobiltelefone regelmäßig beim Autofahren benutzen müssen. Die abrupte Beendigung von Telefongesprächen bei der Fahrt in ein Gebiet ohne Mobilfunkversorgung kann für Patienten schwerwiegende Folgen haben. Ein weiteres Beispiel sind Herzschrittmacher, die digital überwacht werden können, sofern sie zuverlässig mit dem Internet verbunden sind.
- (117) Dies ist vor dem Hintergrund des übergeordneten Anliegens zu sehen, die Reichweite der Mobilfunknetze flächendeckend auf alle Orte auszudehnen, an denen Menschen leben, arbeiten, reisen und zusammenkommen.³⁵ Im Europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation wird ferner das allgemeine Ziel der Förderung der Konnektivität sowie des Zugangs zu und der

³⁵ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Konnektivität für einen wettbewerbsfähigen digitalen Binnenmarkt – Hin zu einer europäischen Gigabit-Gesellschaft, COM(2016) 587 final („Gigabit-Mitteilung“), S. 8.

Nutzung von Netzen – einschließlich Mobilfunknetzen – mit sehr hoher Kapazität für/durch alle Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen der Union festgelegt.³⁶

- (118) Daher wäre ein staatliches Eingreifen in den Ausbau der passiven Mobilfunkinfrastruktur für die Zielgebiete von Vorteil.

3.2.2.2. Begrenzte negative Auswirkungen: Die Beihilfemaßnahme verändert die Handelsbeziehungen nicht in einer Weise, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft

- (119) Nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c müssen alle negativen Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Handel auf den sachlich relevanten Märkten geprüft werden, d. h. in diesem Fall im Bereich des Ausbaus, Betriebs und Zugangs zu passiver Mobilfunkinfrastruktur sowie der Erbringung mobiler Sprach- und Datendienste.

- (120) Bei der Planung der Maßnahme haben die Behörden Niedersachsens sichergestellt, dass die negativen Auswirkungen der Maßnahme begrenzt bleiben. So sorgten sie dafür, dass ein staatliches Eingreifen nur in Gebieten möglich ist, in denen ein Marktversagen besteht, und dass die staatliche Beihilfe a) erforderlich, b) das geeignete Instrument und c) verhältnismäßig und d) transparent ist.

(a) Erforderlichkeit der Beihilfe: Unzufriedenstellendes Marktergebnis aufgrund von Marktversagen oder wesentlichen Ungleichheiten

- (121) Ein Marktversagen liegt vor, wenn das freie Spiel der Marktkräfte ohne Eingreifen kein für die Gesellschaft zufriedenstellendes Ergebnis hervorbringt. Das ist beispielsweise der Fall, wenn bestimmte Investitionen nicht vorgenommen werden, obwohl der wirtschaftliche Nutzen für die Gesellschaft die Kosten übersteigt.

- (122) Existierende und zukünftige Anwendungen der Gigabit-Gesellschaft sind von leistungsfähigen Mobilfunknetzen abhängig, die geografisch ausgewogen zur Verfügung stehen. Das Bedürfnis nach Mobilität, aber auch nach Zugang zu Informationen unterwegs, in Verbindung mit neuen Formen wirtschaftlicher Tätigkeit und Arbeitsweisen, die auf einen nahtlosen Online-Zugang angewiesen sind, erfordern sowohl Sprach- als auch Datendienste mit zunehmend höherer Leistungsfähigkeit. In den potenziellen Zielgebieten der Beihilferegelung ist entweder kein Mobilfunknetz oder nur ein 2G-Netz vorhanden, mit dem der oben dargelegte Bedarf nicht gedeckt werden kann.

- (123) Wie sich aus der aktuellen Kartierung und der öffentlichen Konsultation ergibt, halten es privatwirtschaftliche Unternehmen nicht für rentabel, in entlegenen oder dünner besiedelten Gebieten im Land Niedersachsen zu investieren. Die Zielgebiete werden auch nicht von den mit den Frequenzlizenzen verbundenen Versorgungsaufgaben erfasst. So werden die Mobilfunknetzbetreiber, wie in Erwägungsgrund (36) dargelegt, geförderte Infrastruktur nicht zum Nachweis der Erfüllung ihrer sich aus der Zuweisung von Frequenzlizenzen ergebenden Versorgungsaufgaben an die Bundesnetzagentur melden. Zudem können

³⁶ Siehe Artikel 3 Absatz 2 Buchstaben a und d der Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation.

potenzielle Festnetzbreitbanddienste in diesen Gebieten den Bedarf nicht decken, der durch Mobilfunkdienste gedeckt werden könnte, d. h., es kann Nutzern, die unterwegs sind, kein Zugang zu mobilen Sprach- und Datendiensten verschafft werden. Festnetzbreitband wurde daher als Ergänzung zum mobilen Breitband eingestuft (nicht als Ersatz).³⁷

(124) Daher kann der Schluss gezogen werden, dass die angemeldete Maßnahme eine positive Entwicklung des betreffenden Wirtschaftszweigs bewirkt, da sie zur Behebung eines Marktversagens in Bereichen des Landes Niedersachsen beiträgt, die dünn besiedelt sind bzw. ungünstige topografische Verhältnisse aufweisen und in denen private Betreiber weder Mobilfunkdienste eines 2G-Folgestandards anbieten noch in naher Zukunft privatwirtschaftliche Investitionen tätigen wollen.

(b) Eignung staatlicher Beihilfen als Instrument und Ausgestaltung der Maßnahme

(125) In diesem Zusammenhang ist auch zu prüfen, ob staatliche Beihilfen ein geeignetes Instrument zur weiteren Förderung der Entwicklung des betreffenden Wirtschaftszweigs sind oder ob es andere, bessere Instrumente gibt. Eine Alternative könnten beispielsweise sich aus der Zuweisung von Frequenzlizenzen ergebene Mobilfunk-Versorgungsaufgaben oder auch nachfrageseitige Maßnahmen darstellen.

(126) Im Rahmen einer Reihe von Zuweisungen von Frequenzlizenzen wurden Mobilfunk-Versorgungsaufgaben eingeführt, die auf die Förderung des Ausbaus der Mobilfunkversorgung in Deutschland ausgerichtet sind. Aufgrund dieser Auflagen mussten bis Ende 2019 in jedem Bundesland 97 % der Haushalte mit Mobilfunknetzen mit Übertragungsraten von mindestens 50 Mbit/s pro Antennensektor versorgt werden. Bis Ende 2022 müssen mindestens 98 % der Haushalte pro Bundesland mit Übertragungsraten von mindestens 100 Mbit/s pro Antennensektor versorgt werden. Die Erfüllung dieser Auflagen wird jedoch keine volle geografische Abdeckung gewährleisten, die in der Lage wäre, eine angemessene Entwicklung dieses Wirtschaftszweigs in den Zielgebieten sicherzustellen.

(127) Außerdem sind nachfrageseitige Maßnahmen nicht zur Förderung der Entwicklung des betreffenden Wirtschaftszweigs geeignet. Die passive Mobilfunkinfrastruktur, die für die Erbringung von Mobilfunkdiensten über Netze mit (mindestens) 4G-Technologie in den Zielgebieten erforderlich ist, besteht nämlich noch nicht, und ihr Bau wäre aufgrund der geringen Bevölkerungsdichte in diesen Gebieten für die Netzbetreiber nicht rentabel.

(128) Die Kommission ist daher der Auffassung, dass die Beihilferegelung ein geeignetes Instrument für die Entwicklung des betreffenden Wirtschaftszweigs darstellt, da sie dazu beiträgt, die Mobilfunklücken im Land Niedersachsen zu schließen.

³⁷ Siehe WIK-Studie, S. 29-33, und Fusionssache M.8864 – Vodafone/Certain Liberty Global Assets, Erwägungsgrund 53.

(c) Angemessenheit: Beschränkung der Beihilfe auf das erforderliche Minimum

- (129) Die Behörden Niedersachsens haben die Maßnahme so angelegt, dass die staatlichen Beihilfen sowie die sich aus dem staatliche Eingriff ergebenden Wettbewerbsverzerrungen auf ein Mindestmaß beschränkt bleiben. In dieser Hinsicht sowie in Analogie zu den Breitbandleitlinien³⁸ (siehe auch Erwägungsgrund (107)) nimmt die Kommission die folgenden Elemente der Beihilferegelung zur Kenntnis:
- (130) **Detaillierte Kartierung und öffentliche Konsultation:** Das Land Niedersachsen hat alle potenziellen Zielgebiete in einer Karte ausgewiesen, in der die Mobilfunkversorgung in dem Land abgebildet ist (siehe Erwägungsgründe (37) und (38)). Außerdem wurden die wichtigsten Merkmale der Maßnahme in der in den Erwägungsgründen (40) und (41) beschriebenen öffentlichen Konsultation vom 6. August 2020 bis zu 4. Dezember 2020 veröffentlicht. Die endgültigen Zielgebiete werden auf der Grundlage von projektspezifischen Konsultationen festgelegt (siehe Erwägungsgründe (43) und (44)). Nach Auffassung der Kommission ist dies ausreichend, um eine angemessene Bekanntmachung sicherzustellen und klar aufzuzeigen, welche geografischen Gebiete von der Maßnahme erfasst werden.
- (131) **Wettbewerbliches Auswahlverfahren und wirtschaftlich günstigstes Angebot:** Wettbewerbliche Auswahlverfahren (siehe Erwägungsgründe (45) bis (52)) gewährleisten Transparenz für alle Investoren, die beabsichtigen, ein Angebot für Bau und/oder Betrieb des betreffenden Fördervorhabens zu unterbreiten.
- (132) Wie in Erwägungsgrund (23) erwähnt, werden im Betreibermodell die Gebietskörperschaften, regionalen Behörden und sonstigen mit öffentlichen Zuständigkeiten betrauten Stellen, die das Netzwerk unmittelbar ausbauen und betreiben, nicht durch ein wettbewerbliches Auswahlverfahren ausgewählt. Die Kommission ist jedoch der Ansicht, dass die erforderlichen Schutzmechanismen vorhanden sind, um sicherzustellen, dass es zu keiner Wettbewerbsverzerrung kommt. Insbesondere dürfen sich die Gebietskörperschaften, regionalen Behörden und sonstigen mit öffentlichen Zuständigkeiten betrauten Stellen nicht am Wettbewerb auf Endkundenebene beteiligen, und sie müssen über eine getrennte Buchführung verfügen, bei der die Mittel für den Netzbetrieb getrennt von anderen Mitteln, die ihnen zur Verfügung stehen, verwaltet werden. Zudem werden sie die Unternehmen, die die passive Infrastruktur bauen, durch ein offenes, transparentes und diskriminierungsfreies wettbewerbliches Auswahlverfahren auswählen.
- (133) Im Investitionskostenzuschussmodell werden die Beihilfeempfänger in einem fairen, transparenten und diskriminierungsfreien Auswahlverfahren ausgewählt, das mit dem Geist und den Grundsätzen der in den Erwägungsgründen (45) bis (48) anwendbaren Vorschriften über öffentliche Auftragsvergabe in Einklang steht. Auf der Grundlage der ausführlichen Erläuterungen in den Erwägungsgründen (49) bis (52) geht die Kommission davon aus, dass für alle Teilnehmer der Ausschreibungen vorab festgelegte qualitative Zuschlagskriterien

³⁸ Siehe insbesondere Erwägungsgrund 78 der Breitbandleitlinien.

gelten werden und eine Abwägung der Kriterien gegen den gebotenen Preis stattfinden wird.

- (134) Die Kommission sieht dies als ausreichend an, um ein wettbewerbliches Auswahlverfahren und die wirtschaftlich günstigsten Angebote sicherzustellen.
- (135) **Vorliegen einer wesentlichen Verbesserung:** Eine „wesentliche Verbesserung“ kann nachgewiesen werden, wenn eine staatliche Maßnahme zur Folge hat, dass 1) der Empfänger erhebliche neue Investitionen tätigt und 2) die geförderte Infrastruktur auf dem Markt erhebliche neue Möglichkeiten im Bereich der Versorgung, der Bandbreiten, der Geschwindigkeit und/oder des Wettbewerbs schafft. Wie in den Erwägungsgründen (53) bis (58) dargelegt, ermöglicht die Maßnahme erhebliche neue Investitionen zur Bereitstellung hochleistungsfähiger mobiler Sprach- und Datendienste in Gebieten, in denen zuvor entweder keine derartigen Dienste oder nur Sprachdienste auf Grundlage der 2G-Technologie verfügbar waren. Darüber hinaus ermöglicht sie die Ertüchtigung der Backhaul-Infrastruktur, damit diese für die Bereitstellung hochleistungsfähiger mobiler Sprach- und Datendienste genutzt werden kann. Somit führen die Beihilfen nicht nur zu einer marginalen, sondern eindeutig zu einer wesentlichen Verbesserung.
- (136) **Technologieneutralität:** Wie in Erwägungsgrund (59) dargelegt, sind alle Technologien, die mobile Breitbanddienste mit Übertragungsraten von mindestens 50 Mbit/s pro Antennensektor und einer Latenzzeit unter 150 Millisekunden ermöglichen, förderfähig. Im Einklang mit dem Grundsatz der Technologieneutralität wird auch der Zugang auf Vorleistungsebene zu offenen und diskriminierungsfreien Bedingungen angeboten.
- (137) Zum gegenwärtigen Zeitpunkt können die erforderliche Geschwindigkeit pro Antennensektor und die erforderliche Latenzzeit über den LTE- oder einen Folgestandard erreicht werden. LTE- und Folgestandard-Mobilfunknetze stellen mit Blick auf das Gesamtpaket – die wesentlichen qualitativen Kriterien der Sprach- und Datenübertragung sowie uneingeschränkte Mobilität – die beste Lösung dar. Diese Mobilfunknetze erfüllen nämlich folgende Anforderungen: i) Sie versetzen die Betreiber in die Lage, fortschrittliche Sprachkommunikationsdienste und Datenübertragungsdienste mit hoher Geschwindigkeit zu erbringen; ii) sie ermöglichen die Nutzung eines einzigen, allgemein verfügbaren Geräts für die Nutzung beider Arten von Diensten; iii) sie bieten eine breitere Palette von Roaming-Möglichkeiten und iv) sie können auf der Grundlage zunehmend verfügbarer (ggf. auch neu verteilter) Frequenzzuweisungen genutzt werden.³⁹
- (138) Im Hinblick auf die Anforderungen Niedersachsens scheinen andere mögliche drahtlose Technologien im Allgemeinen nicht in der Lage, einen Zugang zu bieten, der nach Art und Qualität dem von Mobilfunknetzen gebotenen gleichwertig ist

³⁹ Der geplante Ausbau des LTE-Netzes steht mit der Anforderung nach Artikel 6 Absatz 3 des Programms für die Funkfrequenzpolitik (Beschluss Nr. 243/2012/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2012 über ein Mehrjahresprogramm für die Funkfrequenzpolitik, ABl. L 81 vom 21.3.2012, S. 7) im Einklang, wonach die Nachrüstung der Netze mit den modernsten und effizientesten Technologien unterstützt werden sollte.

- (139) WIFI-Technik ist grundsätzlich nicht gleichwertig, da sie keine uneingeschränkte Mobilität ermöglicht. LTE-Netze und Folgestandard-Netze haben eine viel größere Reichweite und decken größere Versorgungsgebiete ab als WIFI-Lösungen, bei denen der Nutzer in jedem Gebiet auf einen Hotspot angewiesen ist und somit bereits nach Zurücklegung einer kurzen Wegstrecke auf einen anderen Hotspot und möglicherweise einen anderen Anbieter umschalten muss. Beim LTE-Standard (oder einem Folgestandard) ist hingegen eine weitreichende nahtlose Versorgung geboten. Mit anderen Worten: Während sich die Nutzer im Falle einer WIFI-Lösung bei Verlassen ihres WIFI-Netzes in ein neues WIFI-Netz einloggen müssten, wird bei der LTE-Technik die Verbindung beim Übergang in einen anderen Antennensektor nicht unterbrochen.
- (140) WIFI-Netze schneiden auch bei der Online-Sicherheit schlechter ab, die für gewerbliche Nutzer jedoch besonders wichtig ist. Während LTE-Netze (und Folgestandard-Netze) einen verbesserten Schutz der Privatsphäre und mehr Sicherheit bieten, wird dies von WIFI-Lösungen nicht geboten, insbesondere nicht bei mobilen Geräten. Außerdem ist bei WIFI-Lösungen die Latenzzeit viel höher, und die Qualität der bereitgestellten Übertragungsdienste ist starken Schwankungen unterworfen.
- (141) Satellitentechniklösungen stellen zwar aus technischer Sicht eine umfassend geeignete mobile Lösung dar,⁴⁰ haben sich aber in der Praxis eher zu einem Ersatz für Festnetzdienste entwickelt, da die entsprechenden Geräte größer und schwerer sind als Mobilgeräte, sodass sie für den Massenmarkt der Gigabit-Gesellschaft nicht infrage kommen. Der sich in eines der Zielgebiete begebende Nutzer eines der landesweiten Mobilfunknetze könnte sein Mobilfunkgerät nicht für die Satellitentelefonie nutzen. Er wäre somit nicht in der Lage, nahtlos zu kommunizieren, wenn im Zielgebiet nur eine Satellitenverbindung zur Verfügung stünde. Außerdem ist bei der Satellitentechnik die Latenzzeit viel höher, und da mobile Satellitendienste und die entsprechenden Geräte im Allgemeinen auch viel teurer sind als LTE-Dienste und -Geräte, wäre eine solche Lösung für die Nutzer mit erheblichen Mehrkosten verbunden.
- (142) Die Kommission vertritt die Ansicht, dass dies ausreicht, um die Beachtung des Grundsatzes der Technologieneutralität sicherzustellen.
- (143) **Nutzung bestehender Infrastruktur:** Wie in den Erwägungsgründen (60) bis (63) dargelegt, ist die Nutzung bestehender Infrastruktur von den Behörden Niedersachsens erwünscht, um eine unnötige Doppelung der Ressourcen zu vermeiden und die Höhe der öffentlichen Förderung zu verringern.
- (144) Die Behörden Niedersachsens haben präzisiert, dass – neben der Kartierung und den Konsultationen – auch die Datenbank, in der alle bestehenden Mobilfunkmasten in Deutschland eingetragen sind, öffentlich zugänglich sein wird.⁴¹

⁴⁰ Satellitentechnologielösungen werden hauptsächlich in Gebieten eingesetzt, in denen es keine Mobilfunkversorgung gibt, z. B. in Meeresgebieten, in Wüsten und in anderen unbesiedelten Regionen.

⁴¹ <http://emf3.bundesnetzagentur.de/karte/>

- (145) Bei der Planung des Baus der passiven Mobilfunkinfrastruktur wird die Bewilligungsbehörde alle bestehenden Infrastrukturen in den relevanten Zielgebieten, die zugänglich sind und zur Schaffung von Synergien genutzt werden können, berücksichtigen. Auch wird bei jedem einzelnen Vorhaben erwogen, ob es möglich wäre, bestehende Masten zu ertüchtigen.
- (146) Nach Auffassung der Kommission bietet diese Vorgehensweise die Möglichkeit, die beste und kostengünstigste Lösung zu finden und eine unnötige Infrastrukturdoppelung zu vermeiden.
- (147) **Zugang auf Vorleistungsebene und Vorleistungspreise:** Wie in den Erwägungsgründen (64) bis (72) dargelegt, werden alle Interessenten einen fairen, transparenten und diskriminierungsfreien Zugang zu der geförderten passiven Mobilfunkinfrastruktur erhalten. Die Miete für die Nutzung der passiven Mobilfunkinfrastruktur ist in allen Fällen Gegenstand von Verhandlungen zwischen den Anbietern der passiven Mobilfunkinfrastruktur und den Mobilfunknetzbetreibern.
- (148) Der tatsächliche Zugang zur passiven Mobilfunkinfrastruktur auf Vorleistungsebene wird nicht zeitlich begrenzt sein. Für das gesamte Netz gelten dieselben Zugangsbedingungen, auch wo bestehende Infrastruktur genutzt wird. Die Verpflichtungen zur Zugangsgewährung sind unabhängig von Veränderungen bei den Eigentumsverhältnissen, der Verwaltung oder dem Betrieb der geförderten Infrastruktur durchzusetzen.
- (149) Die Kommission erachtet dies als ausreichend, um einen fairen, transparenten und diskriminierungsfreien Zugang zu der geförderten passiven Mobilfunkinfrastruktur sicherzustellen
- (150) **Überwachung und Rückforderungsmechanismus:** Wie in Erwägungsgrund (76) dargelegt, überwacht die Bewilligungsbehörde die Durchführung der Beihilferegelung während der gesamten Laufzeit der Vorhaben aufmerksam.
- (151) Für die Rückforderung werden die niedersächsischen Behörden, wie in den Erwägungsgründen (79) und (80) beschrieben, einen Rückforderungsmechanismus vorsehen. Dadurch wird sichergestellt, dass die direkten Beihilfeempfänger keine unverhältnismäßig hohen Gewinne erzielen können.

(d) **Transparenz und Berichterstattung**

- (152) Wie in den Erwägungsgründen (81) bis (84) dargelegt, veröffentlichen die zuständigen Behörden Niedersachsens auf einer zentralen Website alle erforderlichen Angaben zu der Beihilferegelung. Die direkten Beihilfeempfänger sind verpflichtet, berechnete Dritte umfassend und diskriminierungsfrei über ihre im Rahmen der Beihilferegelung errichtete Infrastruktur zu informieren. Wie in Erwägungsgrund (85) angegeben, konsolidieren die Behörden Niedersachsens während der Laufzeit der Beihilferegelung wichtige Informationen zu den einzelnen Beihilfevorhaben und erstattet der Kommission jährlich darüber

Bericht.⁴² Hierbei handelt es sich um wichtige Instrumente zur Minimierung der Auswirkungen der Regelung auf den Binnenmarkt, da die Interessenträger oder die Kommission in der Lage sein werden, gegen etwaige rechtswidrige Beihilfen vorzugehen.

3.2.2.3. Schlussfolgerung zu den begrenzten negativen Auswirkungen

- (153) Wie oben dargelegt, ist die Beihilferegulung darauf ausgelegt, private Investitionen nicht zu verdrängen, und die Auswirkungen beschränken sich auf Gebiete im Land Niedersachsen, die Mobilfunklücken aufweisen, d. h. Gebiete, in denen derzeit keine hochleistungsfähigen mobilen Sprach- und Datendienste verfügbar sind und auch in den kommenden drei Jahren nicht verfügbar sein werden.
- (154) Angesichts der obigen Argumente kann der Schluss gezogen werden, dass etwaige negative Auswirkungen der Beihilferegulung auf den Markt für elektronische Kommunikation begrenzt sein werden. Somit kann die Beihilfe die Handelsbeziehungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.

3.2.2.4. Abwägung der positiven Auswirkungen der Beihilfe gegen etwaige negative Auswirkungen in Form von Wettbewerbsverfälschungen und einer Beeinträchtigung des Handels

- (155) Im Hinblick auf die Voraussetzung, dass die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändert werden dürfen, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft, sollte bei sorgfältig gestalteten Beihilferegulungen die Gesamtbilanz der Auswirkungen positiv ausfallen.
- (156) Wie in Abschnitt 3.2.2.1 aufgezeigt, wird die geförderte passive Mobilfunkinfrastruktur die Erbringung hochleistungsfähiger mobiler Sprach- und Datendienste für Endkunden ermöglichen und die Verfügbarkeit und die Kapazität der Mobilfunknetze in den Zielgebieten erheblich verbessern. Auf diese Weise wird sie dazu beitragen, Ungleichheiten und die digitale Kluft zu verringern, eine nahtlose Kommunikation zu ermöglichen und Hindernisse in Notfällen zu beseitigen. Die Maßnahme wird sicherstellen, dass die Verbraucher auch unterwegs Breitbandzugang haben und dass ihre Wahlmöglichkeiten, die Qualität der Dienste und die Innovation zunehmen werden. Damit wird der Zugang der Verbraucher zu mobilen Sprach- und Datendiensten in diesen Gebieten stark verbessert werden.
- (157) Wie bereits in Abschnitt 3.2.2.2 dargelegt, haben die Behörden Niedersachsens die angemeldete Maßnahme so konzipiert, dass etwaige durch die Maßnahme bewirkte Verfälschungen des Wettbewerbs so gering wie möglich gehalten werden.

⁴² Der Bericht sollte neben den Informationen, die bereits auf der zentralen Website veröffentlicht wurden, mindestens die folgenden Informationen enthalten: den Tag der Inbetriebnahme der geförderten Infrastruktur, die Zahl der die Infrastruktur nutzenden Mobilfunknetzbetreiber, die Zahl der von den Mobilfunknetzen abgedeckten Häuser und den Nutzungsgrad.

- (158) Da allen Interessenten Zugang zu der geförderten passiven Mobilfunkinfrastruktur gewährt werden soll (siehe Erwägungsgründe (64) bis (69)), wirkt die Beihilferegelung der Bildung lokaler Monopole entgegen und zielt darauf ab, in den Zielgebieten zusätzlichen Wettbewerb zu schaffen. Die Gesamtauswirkungen auf den Wettbewerb werden somit als positiv betrachtet. Etwaige negative Auswirkungen der Beihilfe auf den Wettbewerb sind sehr begrenzt.
- (159) Daher überwiegen die positiven Auswirkungen der Beihilfemaßnahme auf die Entwicklung des betreffenden Wirtschaftszweigs gegenüber etwaigen negativen Auswirkungen auf Wettbewerb und Handel. Insgesamt betrachtet steht die Maßnahme mit den Zielen des Artikels 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV in Einklang, da sie den Ausbau und den Betrieb passiver Mobilfunkinfrastruktur und die Erbringung hochleistungsfähiger mobiler Sprach- und Datendienste mit (mindestens) 4G-Technologie erleichtert. Darüber hinaus beeinträchtigt die Beihilfe die Handelsbedingungen nicht in einem Maß, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.

4. SCHLUSSFOLGERUNG

Die Kommission hat demnach entschieden, keine Einwände gegen die Beihilfe zu erheben, da die Regelung im Sinne des Artikels 107 Absatz 3 Buchstabe c des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union mit dem Binnenmarkt vereinbar ist.

Falls dieses Schreiben vertrauliche Angaben enthält, die nicht offengelegt werden sollen, werden Sie gebeten, bei der Kommission innerhalb von 15 Arbeitstagen nach Eingang des Schreibens einen mit Gründen versehenen Antrag auf vertrauliche Behandlung zu stellen. Andernfalls geht die Kommission davon aus, dass Sie mit der Offenlegung der Angaben und mit der Veröffentlichung des vollständigen Wortlauts dieses Schreibens in der verbindlichen Sprachfassung auf folgender Website einverstanden sind: <http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm>.

Der Antrag ist auf elektronischem Wege an folgende Anschrift zu richten:

Europäische Kommission
Generaldirektion Wettbewerb
Registratur Staatliche Beihilfen
1049 Bruxelles/Brussel
BELGIEN
Stateaidgreffe@ec.europa.eu

Mit vorzüglicher Hochachtung

Für die Kommission

Margrethe VESTAGER
Exekutiv-Vizepräsidentin

