



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 16.III.2005

C (2005) 586 fin

Betrifft: Staatliche Beihilfe Nr. N 622/2003 - Österreich
Digitalisierungsfonds

Sehr geehrte Frau Bundesministerin,

I. VERFAHREN

1. Mit einem Schreiben, das am 12. Dezember 2003 registriert wurde, teilten die österreichischen Behörden eine Regelung zur Förderung und Entwicklung des digitalen Fernsehens in Österreich mit („Digitalisierungsfonds“). Mit einem Schreiben, das am 11. Februar 2004 registriert wurde, erbat die Kommission weitere Informationen, die von den österreichischen Behörden mit einem am 10. März 2004 registrierten Schreiben übermittelt wurden. Am 8. Juli 2004 fand eine Unterredung zwischen der Kommission und den österreichischen Behörden statt. Mit Schreiben vom 22. Juli 2004 forderte die Kommission zusätzliche Informationen an. Mit am 17. September 2004 registriertem Schreiben teilten die österreichischen Behörden der Kommission mit, dass die angemeldete Maßnahme wesentlich geändert wurde. Mit Schreiben vom 21. Oktober 2004 erbat die Kommission hierzu zusätzliche Informationen, die am 19. November 2004 übermittelt wurden. Die Kommission bat am 21. Januar 2005 um eine Fristverlängerung um zwei Monate, die von den österreichischen Behörden am 28. Januar 2005 gewährt wurde.

Ihrer Exzellenz Frau Dr. Ursula PLASSNIK
Bundesminister für auswärtige Angelegenheiten
Ballhausplatz 2
A -1014 Wien

II. BESCHREIBUNG DER MASSNAHME

2. *Allgemeines Ziel:* Die Maßnahme dient der Förderung der Einführung von digitalen Fernsehübertragungstechnologien und –anwendungen und der Erleichterung der Umstellung vom analogen auf das digitale Fernsehen in Österreich. Sie soll zur Erneuerung und Verstärkung sämtlicher Plattformen für die Übertragung von Rundfunksignalen beitragen. Nach Angaben der österreichischen Behörden orientiert sich die Maßnahme am Aktionsplan eEurope 2005¹, den Schlussfolgerungen des Rates der Minister für Verkehr, Telekommunikation und Energie vom 20. November 2003² sowie der Mitteilung über den Übergang vom analogen zum digitalen Rundfunk (digitaler Übergang und Analogabschaltung³).
3. *Hintergrund:* Im Vergleich zum analogen bietet das digitale Fernsehen viele Vorteile: die digitale Fernsehübertragung sorgt für eine bessere Ausnutzung knappen Frequenzspektrums und ermöglicht eine größere Zahl von Fernsehkanälen. Die Verfügbarkeit einer größeren Zahl von Fernsehkanälen wird in vielen Ländern als Mittel zur Förderung des Medienpluralismus betrachtet. Außerdem gewährleistet das digitale Fernsehen eine bessere Bild- und Tonqualität und ermöglicht zusätzliche interaktive Dienste. Den österreichischen Behörden zufolge ist der Übergang zum digitalen Fernsehen für verschiedene Beteiligte mit erheblichen Kosten verbunden, was seine Einführung in Österreich behindern oder verzögern könnte. Erstens müssen die Rundfunkveranstalter und Anbieter von Übertragungsdiensten in neue Geräte investieren. Zweitens werden aufgrund der Verpflichtung, sowohl auf analogem als auch auf digitalem Weg Programme auszustrahlen, für die Rundfunkveranstalter zusätzliche Kosten entstehen. Drittens müssen die Verbraucher vom Zusatznutzen dieser neuen Technologie überzeugt werden, bevor sie neue Endgeräte anschaffen. Mit der Einrichtung eines entsprechenden Fonds beabsichtigen die österreichischen Behörden, durch die Schaffung finanzieller Anreize in genau festgelegten Kategorien die Einführung des digitalen Fernsehens in Österreich zu fördern und zu beschleunigen.
4. *Beschreibung der Maßnahme:* Durch die Regelung sollen entsprechend den Richtlinien über die Förderung von Projekten durch den Digitalisierungsfonds ("Richtlinien") fünf Kategorien von Projekten unterstützt werden.

I. Pilotversuche und Forschungsvorhaben zur digitalen Übertragung von Rundfunkprogrammen

Hiermit werden Pilotversuche und Forschungsvorhaben gefördert, die der Erprobung digitaler Übertragungstechniken, programmlicher Entwicklungen und interaktiver Anwendungen dienen.

¹ KOM(2002) 263 endg., eEurope 2005: Eine Informationsgesellschaft für alle.

² Vgl. Dokument 14469/03 TELECOM 141 Audio 22, 2543. Sitzung.

³ KOM(2003) 541 endg., Mitteilung über den Übergang vom analogen zum digitalen Fernsehen (vom digitalen 'Übergang' zur analogen 'Abschaltung').

II. Entwicklung von Programmen und Zusatzdiensten

Hierzu zählen Projekte zur Entwicklung von u.a. elektronischen Programmführern, Navigatoren sowie interaktiven und mobilen Anwendungen, die den programmlichen und interaktiven Zusatznutzen der digitalen Übertragung deutlich machen. Gefördert werden lediglich Projekte, die über die Grenzen herkömmlicher Rundfunkanwendungen hinausgehen.

III. Finanzielle Hilfen für die Erleichterung des Umstiegs von analoger auf digitale Übertragung

Im Rahmen von Projekten in dieser Kategorie sollen die zusätzlichen finanziellen Belastungen der Rundfunkveranstalter bei paralleler Übertragung sowohl auf analogem als auch digitalem Weg während eines genau definierten Zeitraums abgedeckt werden. Es sollen nicht die gewöhnlichen laufenden Kosten der Rundfunkübertragung abgedeckt, sondern anteilsweise die unmittelbar mit dem Projekt zusammenhängenden und tatsächlich anfallenden Kosten übernommen werden, die durch die gleichzeitige zusätzliche analoge terrestrische, Kabel- oder Satellitenübertragung anfallen. In diesem Zusammenhang können auch Zuschüsse zu Investitionen von Rundfunkveranstaltern gewährt werden, die für die digitale Übertragung erforderlich sind.

IV. Finanzielle Anreize für Verbraucher, die frühzeitig auf den digitalen Empfang von Rundfunkprogrammen umsteigen

Die Einführung der digitalen Rundfunkübertragung macht auch die Neuanschaffung oder Ergänzung der Empfangsgeräte von Endnutzern notwendig. Die österreichischen Behörden legen dar, dass Zuschüsse an sogenannte "early adopters" notwendig sind, um rasch die kritische Masse an Nutzern solcher Endgeräte zu erreichen. Diese Incentive-Maßnahmen müssen degressiv gestaltet sein, so dass der Anreiz am höchsten ist, wenn sich der Verbraucher rasch und frühzeitig für die neue Technologie entscheidet. Die finanzielle Förderung der Anschaffung von Endgeräten erfolgt nach Aussage der österreichischen Behörden nur dann, wenn der Marktpreis für diese Ausrüstung (Set-Top-Boxen) eine Hemmschwelle für deren Anschaffung darstellt. Die Laufzeit dieser Teilmaßnahme ist auf maximal 24 Monate begrenzt.

V. Förderung der Anschaffung von Endgeräten durch kaufkraftschwache Verbraucher

Durch eine finanzielle Unterstützung für die Anschaffung von Endgeräten möchten die österreichischen Behörden vermeiden, dass kaufkraftschwache Verbraucherschichten vom Zugang zum digitalen Fernsehen ausgeschlossen werden. Einkommensschwache Haushalte sollen durch die Aufrüstung ihrer analogen Fernsehgeräte Zugang zum digitalen Fernsehen erhalten, wenn die Abschaltung der analogen Übertragung bevorsteht. Ohne eine solche Aufrüstung könnten diese Bürger mit ihren vorhandenen Fernsehgeräten keine Fernsehsignale mehr empfangen; folglich wären sie von dieser Informationsquelle ausgeschlossen. Nach den Angaben in der Anmeldung kommt die Förderung im Rahmen dieser Teilmaßnahme erst nach dem Aufbau

einer digitalen Rundfunkversorgung und bei nahender Abschaltung der analogen Übertragung in Betracht.

5. *Rechtsgrundlage:* Der Maßnahme liegen das *KommAustria-Gesetz (KOG) BGBl. I, Nr. 32/2001 idF BGBl. I, Nr. 97/2004, §§ 9a – 9e* und die *“Richtlinien über die Förderung von Projekten durch den Digitalisierungsfonds“* (Fassung vom 2.9.2004) in Verbindung mit § 21 *Privatfernsehgesetz (PrTV-G)* zugrunde. Die letzten Änderungen wurden eingeführt durch das *Bundesgesetz, mit dem das Privatradiogesetz, das Privatfernsehgesetz (PrTV-G), das KommAustria-Gesetz und das ORF-Gesetz geändert werden sowie das Fernsehsignalgesetz aufgehoben wird* (veröffentlicht am 30.7.2004 im BgBl. I Nr. 97/2004, in Kraft getreten am 1.8.2004). Die Förderung muss dem Digitalisierungskonzept gemäß § 21 Privatfernsehgesetz (PrTV-G) der RTR GmbH⁴ („RTR“) entsprechen.
6. *Vorgesehene Mittel und Laufzeit:* Für die Gesamtmaßnahme ist ein Betrag von jährlich 7,5 Mio. EUR geplant, der aus den Rundfunkgebühren finanziert wird. Die Mittel werden in der Regel als Zuschüsse gewährt⁵. Die Regelung ist zeitlich nicht begrenzt, jedoch eindeutig auf zeitlich befristete Maßnahmen im Zusammenhang mit der Einführung des digitalen Fernsehens in Österreich ausgerichtet. Sie wird zwei Jahre nach ihrem Inkrafttreten von den österreichischen Behörden überprüft. Eine solche Überprüfung ist auch möglich, wenn das Digitalisierungskonzept gemäß § 21 Privatfernsehgesetz (PrTV-G) geändert wird.
7. *Begünstigte:* Die Richtlinien über die Förderung von Projekten sehen für jede Förderkategorie spezifische Bedingungen vor. Die Begünstigten der Teilmaßnahmen I und II können z.B. Rundfunkveranstalter, Netzwerkbetreiber, Gerätehersteller, Technologieunternehmen oder Dienstleistungsunternehmen sowie Forschungseinrichtungen sein. Im Rahmen der Teilmaßnahme III können Zuschüsse nur an Rundfunkveranstalter entsprechend dem einschlägigen österreichischen Rechtsrahmen vergeben werden. Die Empfänger der Teilmaßnahmen I bis III sind Bürger, juristische Personen oder handelsrechtliche Partnerschaften, während die Teilmaßnahmen IV und V speziell auf Bürger ausgerichtet sind.
8. *Förderkriterien:* Die Mittel werden entsprechend den Richtlinien über die Förderung von Projekten nach einer Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen gewährt. Eingereicht werden sollen Projekte in den spezifischen von der Regelung abgedeckten Bereichen. Zuschüsse werden für innovative Projekte vergeben, die den Zielen des Fonds und dem Digitalisierungskonzept gemäß § 21 Privatfernsehgesetz (PrTV-G) entsprechen. Die Gewährung von Fördermitteln ist nur dann möglich, wenn das Projekt ohne Förderung durch den Digitalisierungsfonds undurchführbar oder nur in unzureichendem Umfang durchführbar wäre.

⁴ Die österreichische Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (RTR GmbH) wurde gemäß KommAustria-Gesetz (KOG) vom 1. April 2001 als Geschäftsstelle der KommAustria sowie als Telekom-Kontrollkommission eingerichtet.

⁵ Wenngleich nach Auskunft der österreichischen Behörden unter bestimmten, nicht näher bezeichneten Bedingungen auch Darlehen und Zinsvergünstigungen gewährt werden können.

9. *Förderfähige Kosten:* Entsprechend den Richtlinien werden ausschließlich die direkt zurechenbaren, tatsächlich anfallenden Projektkosten entsprechend der Projektkategorie (vgl. Absatz 2) gefördert. Vorgesehen ist die Übernahme von höchstens 50% der förderfähigen Kosten, wobei keine Kumulierung mit anderen Fördermitteln der österreichischen Bundesregierung erfolgen darf. Allerdings ist die Kumulierung mit anderen Fördermitteln als solchen aus dem österreichischen Bundeshaushalt in Höhe von bis zu 60% der förderfähigen Kosten möglich.
10. *Verwaltung der Maßnahme:* Die Mittel und der Fonds werden von der RTR entsprechend den Richtlinien über den Digitalisierungsfonds administriert.
11. Die ursprünglich angemeldete Maßnahme beinhaltet einige besondere Regelungen zur Förderung der Einführung des digitalen terrestrischen Fernsehens in Österreich. Während des Anmeldeverfahrens änderten die österreichischen Behörden die Maßnahme in der Weise, dass nunmehr die Digitalisierung sämtlicher Rundfunkübertragungsnetze (terrestrisch, Kabel und Satellit) stärker in den Vordergrund gerückt wurde. Insbesondere beschlossen die Behörden während des Anmeldeverfahrens, eine geplante Maßnahme zur spezifischen Förderung des Aufbaus einer DVB-T-Infrastruktur (digitales terrestrisches Fernsehen) nicht mehr in das angemeldete Vorhaben aufzunehmen. Nach Angaben der österreichischen Regierung wird sie die Kommission zu gegebener Zeit über die weiteren Entwicklungen im Zusammenhang mit dieser Maßnahme informieren.
12. Während des Jahres 2004 führten die österreichischen Behörden einen regionalen DVB-T-Testbetrieb in Graz durch, der von der RTR⁶ mitorganisiert und -finanziert wurde und nach Auskunft der betreffenden Behörden nicht Teil der angemeldeten Maßnahme und der entsprechenden Mittel ist.
13. Die Kommission möchte hervorheben, dass sich die vorliegende Entscheidung ausschließlich auf die angemeldete und geänderte Maßnahme basierend auf den Richtlinien über die Förderung von Projekten durch den Digitalisierungsfonds bezieht. Andere spezifische Maßnahmen im Zusammenhang mit der Einführung des digitalen Fernsehens gemäß § 9b (5) KommAustria-Gesetz (KOG)⁷ sind nicht Gegenstand dieser Entscheidung.

III. WÜRDIGUNG DER MASSNAHME: VORLIEGEN EINER BEIHILFE

14. Nach EG-Vertrag und ständiger Rechtsprechung ist eine Maßnahme als staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag zu betrachten, wenn sie
 - vom Staat oder aus staatlichen Mitteln finanziert wird;
 - dem Beihilfeempfänger einen Vorteil verschafft und selektiv ist;
 - den Wettbewerb verfälscht oder zu verfälschen droht;
 - geeignet ist, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen.

⁶ Abschlussbericht DVB-T Testbetrieb Graz 2004, RTR GmbH, Wien, 14.12.2004

⁷ KommAustria-Gesetz BGBl. I Nr. 32/2001 idF BGBl. I Nr. 97/2004

Staatliche Mittel

15. Die Kommission stellt fest, dass die angemeldete Beihilferegelung unmittelbar aus dem Haushalt der österreichischen Bundesregierung über aus den Rundfunkgebühren stammenden Mitteln finanziert wird. Folglich handelt es sich um staatliche Mittel.

Wirtschaftlicher Vorteil und Selektivität

16. Die angemeldete Regelung verschafft den Empfängern einen wirtschaftlichen Vorteil. Die Empfänger der Teilmaßnahmen I-III erhalten einen Zuschuss für Projekte im Rahmen der Regelung, der ihre Kosten für die kofinanzierten Maßnahmen tatsächlich verringert. Wie die Kommission außerdem feststellt, ist nicht auszuschließen, dass die Teilmaßnahme III mittelbar auch den von den Rundfunkveranstaltern ausgewählten Anbietern von Rundfunk-Übertragungsdiensten zugute kommt. Wenngleich die unmittelbaren Empfänger der Teilmaßnahmen IV und V Endverbraucher sind, könnten auch Netzbetreiber und Hersteller von Endgeräten mittelbar durch die entsprechenden Mittel gefördert werden. Die angemeldete Regelung ist selektiv, da sie teils auf Unternehmen ausgerichtet ist, die in mit der Fernsehdigitalisierung verbundenen Sektoren tätig sind (z.B. Rundfunkveranstalter), und teils, unmittelbar oder mittelbar, auf Unternehmen, die auf dem Markt für digitale Übertragungsdienste tätig sind⁸. Die österreichischen Behörden hatten erklärt, die Maßnahme sei allgemeiner Natur, da sie keinen Einzelunternehmen Vorteile verschaffe. Als die Kommission Fragen bezüglich der Selektivität der Maßnahme stellte, bestritten die Behörden allerdings nicht, dass die Maßnahme als solche selektiver Natur ist. Entsprechend der Entscheidung des Gerichtshofs in der Sache *Adria Wien* muss die Maßnahme als spezifische Maßnahme betrachtet werden, da sie Unternehmen in einem spezifischen Wirtschaftszweig Vorteile verschafft⁹.

Wettbewerbsverzerrung

17. Wenn eine staatliche Beihilfe die Stellung eines Unternehmens im Vergleich zu anderen mit diesem im Wettbewerb stehenden Unternehmen stärkt, müssen die zuletzt genannten Unternehmen als durch die Beihilfe benachteiligt gelten. Eine bestimmte Entwicklung oder Anwendung, die durch den Digitalisierungsfonds mittels der Teilmaßnahmen I oder II gefördert wird, konkurriert nicht zu gleichen Bedingungen mit einer ähnlichen Entwicklung eines anderen Unternehmens, das nicht im Rahmen der Regelung Mittel erhält¹⁰. Folglich verzerren diese Teilmaßnahmen den Wettbewerb. Rundfunkveranstalter, die im Rahmen der Teilmaßnahme III während der „Simulcast“-Phase Zuschüsse erhalten, stehen im Wettbewerb mit anderen Rundfunkveranstaltern, die keine entsprechenden Mittel bekommen. Außerdem ist nicht auszuschließen, dass einige Anbieter von Rundfunk-Übertragungsdiensten mittelbar Vorteil aus der Teilmaßnahme III ziehen. Somit kann es zu Wettbewerbsverzerrungen auf dem Rundfunkmarkt und möglicherweise auf dem nachgeordneten Markt für digitale Übertragungsdienste

⁸ Nach dem neuen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste ist dies der „Markt 18“: Rundfunk-Übertragungsdienste zur Bereitstellung von Sendeinhalten für Endnutzer. Vgl. Empfehlung der Kommission 2003/311/EG vom 11. Februar 2003.

⁹ Rs. C-143/99, *Adria Wien Pipeline*, Slg. 2001, I-8365.

¹⁰ Die verschiedenen Kategorien potenzieller Empfänger dieser Teilmaßnahmen sind in Absatz 7 aufgeführt.

kommen. Mit Blick auf künftige Anwendungen digitaler Netze, z.B. Video-on-demand oder mobile Dienste, könnte die Wettbewerbsverzerrung auch neue Märkte beeinträchtigen. Die indirekt Begünstigten der Teilmaßnahmen IV und V können Netzwerkbetreiber und Endgerätehersteller sein. Auch der Wettbewerb zwischen Unternehmen, die durch die Regelung gefördert werden und solchen, die keine Mittel erhalten, kann verfälscht werden.

18. Obgleich die österreichischen Behörden eine Reihe von Sicherheitsvorkehrungen geplant haben, um die möglichen negativen Auswirkungen der Maßnahme zu verringern (vgl. Absätze über die Verhältnismäßigkeit 39 ff.), ist eine Wettbewerbsverfälschung gegeben.

Auswirkungen auf den Handel

19. Schließlich ist davon auszugehen, dass die Maßnahme zu einer Beeinträchtigung des Handels führt. Sowohl die meisten unter die Regelung fallenden potenziellen Projektteilnehmer (vgl. Absatz 7) als auch die potenziellen mittelbar Begünstigten der Teilmaßnahmen III, IV und V (Anbieter von Rundfunk-Übertragungsdiensten, Hersteller von Endgeräten) sind auf den Gemeinschaftsmärkten und international tätig. Anbieter von Rundfunk-Übertragungsdiensten konkurrieren grenzübergreifend miteinander sowie mit anderen Anbietern von elektronischen Kommunikationsdiensten. Die Hersteller von Endgeräten konkurrieren auf internationaler Ebene mit anderen Geräteherstellern. Rundfunkveranstalter operieren über die Grenzen hinweg auf den Märkten für Werbung und für die Beschaffung von Inhalte- und Multimediarechten und stehen dabei im Wettbewerb mit Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten.

Schlussfolgerung

20. Daher gelangt die Kommission zu der Auffassung, dass das Projekt den ausgewählten Begünstigten der angemeldeten Regelung sowie einigen potenziellen mittelbar Begünstigten einen selektiven finanziellen Vorteil verschafft. Die Maßnahme wird aus öffentlichen Mitteln finanziert, verzerrt den Wettbewerb und beeinträchtigt den Handel zwischen den Mitgliedstaaten. Daher stellt die angemeldete Maßnahme nach Auffassung der Kommission eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag dar.
21. Hat das Vorhaben staatliche Beihilfen im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag zum Gegenstand, so muss geprüft werden, ob die Maßnahme als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden kann.

IV. WÜRDIGUNG DER MASSNAME: VEREINBARKEIT MIT DEM GEMEINSAMEN MARKT

Vereinbarkeit gemäß Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe a EG-Vertrag

22. Die Teilmaßnahme „V. Förderung der Anschaffung von Endgeräten durch kaufkraftschwache Verbraucher“ ist auf einzelne Verbraucher ausgerichtet. In Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe a heißt es:

Mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind: "Beihilfen sozialer Art an einzelne Verbraucher, wenn sie ohne Diskriminierung nach der Herkunft der Waren gewährt werden."

23. Damit die genannte Teilmaßnahme als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar eingestuft werden kann, müssen drei Bedingungen erfüllt sein: Erstens muss die Beihilfe einzelnen Verbrauchern zugute kommen. Zweitens muss die Beihilfe sozialer Art sein. In der Tat ist die Maßnahme auf Bürger mit geringerem Einkommen ausgerichtet und soll ihnen mit aufgerüsteten analogen Fernsehgeräten den Zugang zum digitalen Fernsehen ermöglichen, wenn das analoge Fernsehen in absehbarer Zeit abgeschaltet wird. Ohne eine solche Aufrüstung könnten diese Bürger mit ihren vorhandenen Fernsehgeräten keine Fernsehsignale mehr empfangen; folglich wären sie von dieser Informationsquelle ausgeschlossen. In Bezug auf die dritte Bedingung sieht die Maßnahme keine Diskriminierung im Hinblick auf die Herkunft der Produkte oder der betreffenden Dienste vor. Soweit den übermittelten Informationen zu entnehmen ist, spielt bei der Maßnahme der Ursprung der förderfähigen Set-Top-Boxen keine Rolle.
24. Insofern erfüllt die Teilmaßnahme V. die Voraussetzungen von Artikel 87 Absatz 2 EG-Vertrag. Außerdem wird die Beihilfe erst zu dem Zeitpunkt gewährt, ab dem eine digitale Rundfunkversorgung aufgebaut ist und das analoge Übertragungsnetz in Kürze abgeschaltet werden soll. Folglich ist diese Teilmaßnahme gemäß Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe a mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar.
25. Die Kommission stellt fest, dass die anderen Teilmaßnahmen (I bis IV) der Förderung und Erleichterung der Einführung digitaler Übertragungstechniken und der Umstellung vom analogen auf das digitale Fernsehen dienen. Sie stellt weiterhin fest, dass die bestehenden Rahmenvorschriften und Leitlinien zur Auslegung von Artikel 87 Absatz 3 nicht zur Beurteilung von Beihilfemaßnahmen herangezogen werden können, die diesem spezifischen Ziel dienen. Folglich muss die Würdigung der Vereinbarkeit der Maßnahme mit dem Gemeinsamen Markt unmittelbar anhand von Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag erfolgen. Allerdings haben die österreichischen Behörden erklärt, die Maßnahme sei gemäß Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe b EG-Vertrag mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar. Daher wird diese Frage zuerst behandelt.

Vereinbarkeit gemäß Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe b EG-Vertrag: Vorhaben von europäischem Interesse

26. Im Rahmen der Anmeldung der Maßnahme vom 12. Dezember 2003 erklärten die österreichischen Behörden, dass diese mit dem EG-Vertrag vereinbar sei, da sie dem Aktionsplan eEuropa entspreche und aus diesem einzigen Grund als Vorhaben von gemeinsamem europäischen Interesse zu betrachten sei. In ihrer Vorlage vom 10. März 2004 griffen die Behörden dieses Argument erneut auf.

27. Der Gerichtshof hat sich die Auffassung der Kommission zueigen gemacht, dass von einem Vorhaben von gemeinsamem Interesse nur dann die Rede sein kann, wenn es Teil eines grenzübergreifenden europäischen Programms ist, das gemeinsam von mehreren Mitgliedstaaten unterstützt wird¹¹. Dies trifft bei der vorliegenden Maßnahme nicht zu. Die reine Tatsache, dass mit der Beihilfe Investitionen in neue Technologien gefördert werden, hat nicht zur Folge, dass es sich um ein Vorhaben von gemeinsamem Interesse handelt. Selbst wenn der Aktionsplan eEurope ein durch die Gemeinschaft finanziertes Programm (was er nicht ist) und ein wichtiges Vorhaben von gemeinsamem Interesse wäre, würde daraus nicht automatisch folgen, dass jedes einzelne Projekt mit Bezug auf diesen Aktionsplan dem Kriterium von Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe b genügt.
28. Die Kommission ist daher der Ansicht, dass die Ausnahmebestimmung im vorliegenden Fall nicht zur Anwendung kommt.

Vereinbarkeit gemäß Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag

29. In Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag heißt es: Als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar können angesehen werden: „Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft“.
30. Damit die Beihilfemaßnahme mit Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag vereinbar ist, muss sie im Hinblick auf das Ziel verhältnismäßig sein und darf sie den Wettbewerb nicht in einer Weise verfälschen, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft. Die Vorteile der Digitalisierung für die österreichische Gesellschaft und Wirtschaft müssen gegen die Nachteile – die Verzerrung des Wettbewerbs und Beeinträchtigung des Handels - abgewogen werden. Die Maßnahme muss im Hinblick darauf geprüft werden, ob zur Erreichung der angestrebten Ziele die am wenigsten den Wettbewerb verfälschende Maßnahme gewählt wurde.

Notwendigkeit der Maßnahme

Vorbereitung der Maßnahme in Österreich

31. Nach einer Konsultation mit allen von der Umstellung betroffenen Akteuren legte die Regulierungsbehörde KommAustria mit ihrem „Digitalisierungskonzept“¹² vom Dezember 2003 ihre Umstiegsstrategie vor, die auf digitales terrestrisches Fernsehen ausgerichtet war. Während die Digitalisierung des terrestrischen Fernsehens noch ansteht, hat die Digitalisierung der Satelliten- und Kabelübertragungsnetze in Österreich bereits in den letzten Jahren auf marktorientierte Weise begonnen. Sowohl das Digitalisierungskonzept als auch eine von den österreichischen Behörden in Auftrag gegebene Untersuchung zeigen, dass geeignete Maßnahmen der öffentlichen Hand einen wesentlichen Beitrag zur erleichterten Einführung des Digitalfernsehens in Österreich leisten können. Die Untersuchung enthält außerdem Angaben zu den Kosten der

¹¹ Rs. 62/87 und 72/87, Exécutif Régional Wallon / Kommission, Slg. 1988, 1573

¹² Digitalisierungskonzept zur Einführung von digitalem terrestrischem Fernsehen gem. § 21 Abs. 5 PrTV-G, KommAustria, Dezember 2003 und Erläuterndes Hintergrundpapier zum Digitalisierungskonzept, KommAustria, Dezember 2003

Digitalisierung¹³. Sowohl das *Digitalisierungskonzept* als auch diese Untersuchung stellen die potenziellen Vorteile der Digitalisierung für die österreichische Gesellschaft und Wirtschaft insgesamt heraus.

32. Aufgrund dieser Erkenntnisse gelangten die österreichischen Behörden zu der Auffassung, dass die finanziellen Anreize in den einzelnen Kategorien der angemeldeten Regelung Industrieunternehmen, Rundfunkveranstalter und Verbraucher dazu anregen können, auf das digitale Fernsehen umzustellen.

Mitteilung über den Übergang vom analogen zum digitalen Rundfunk

33. Die Kommission hat die Bedeutung und die Vorteile der Umstellung vom analogen auf den digitalen Rundfunk sowohl in ihrem Aktionsplan eEurope 2005¹⁴ als auch in ihrer Mitteilung über den Übergang vom analogen zum digitalen Rundfunk („Übergangsmittteilung“)¹⁵ anerkannt. Im Vergleich zum analogen sorgt das digitale Fernsehen für eine bessere Ausnutzung knappen Frequenzspektrums und ermöglicht eine größere Zahl von Fernsehkanälen. Die Verfügbarkeit einer größeren Zahl von Fernsehkanälen wird in vielen Ländern als Mittel zur Förderung des Medienpluralismus angesehen. Außerdem gewährleistet das digitale Fernsehen eine bessere Bild- und Tonqualität und ermöglicht zusätzliche interaktive Dienste.
34. In ihrer Übergangsmittteilung weist die Kommission darauf hin, dass die Umstellung vom analogen auf den digitalen Rundfunk mit erheblichen Kosten und Schwierigkeiten verbunden sein wird und dass möglicherweise staatliches Eingreifen notwendig sein könnte, z.B. bei Marktversagen oder in Fällen, in denen das allgemeine öffentliche Interesse betroffen sein könnte. Zumindest beim terrestrischen Fernsehen und Hörfunk, so die Übergangsmittteilung, könnten Koordinierungsprobleme auftreten, da *„die Parteien, die am meisten von der Umstellung profitieren (Gerätehersteller oder potenzielle alternative Nutzer der frei gewordenen Frequenzen, einschließlich neuer Rundfunksender), ... unter Umständen nicht mit denjenigen identisch [sind], die aller Wahrscheinlichkeit nach die Kosten tragen (Endnutzer oder derzeitige Rundfunksender). Somit haben Letztere eine geringe Motivation zur Internalisierung der Kosten und zu einer Beteiligung an der Umstellung. Zur Überwindung dieser Situation müssten Koordinierungsmechanismen geschaffen werden, damit die Vorteile und die Kosten von allen Beteiligten gleichermaßen getragen werden, im Idealfall ohne staatliche Intervention“*¹⁶.
35. Folglich kann die Digitalisierung der Fernsehübertragung als ein politisches Ziel betrachtet werden, das mit den Interessen und Prioritäten der Gemeinschaft übereinstimmt. Staatliches Handeln muss allerdings technologieneutral¹⁷ gestaltet sein und sich auf sämtliche Übertragungsnetzwerke beziehen, also hauptsächlich auf die Kabel-, terrestrische und Satellitenübertragung¹⁸. Ferner muss es den

¹³ Hirschle/Berner/Hamann: Der Umstieg auf DVB-T in Österreich, Schriftenreihe der RTR GmbH, Band 4/2004

¹⁴ KOM(2002) 263 endg., eEurope 2005: Eine Informationsgesellschaft für alle.

¹⁵ KOM(2003) 541 endg., Mitteilung über den Übergang vom analogen zum digitalen Fernsehen (digitaler Übergang und Analogabschaltung)

¹⁶ op. cit.

¹⁷ op. cit.

¹⁸ und möglicherweise auch digitales Fernsehen mittels xDSL über Telefonleitungen.

angestrebten Zielen angemessen sein und darf den Wettbewerb nicht über Gebühr verfälschen.

36. Wenn Unternehmen Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten betreiben, kann dies positive Auswirkungen auf die gesamte Wirtschaft haben. Die Teilmaßnahmen I und II beziehen sich auf Tätigkeiten, die der Forschung und Entwicklung ähnlich oder mit ihnen verbunden sind. Die Ergebnisse der geförderten Projekte müssen der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden (sofern dies nicht gegen ein berechtigtes Interesse der Beihilfeempfänger verstößt). Nach dem Gemeinschaftsrahmen für staatliche Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen der Kommission¹⁹, der teilweise auf Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag beruht, können staatliche Beihilfen gerechtfertigt sein, wenn ohne sie kein ausreichender Innovationsanreiz besteht, sie keine privaten Initiativen verdrängen und der Wettbewerb nicht verfälscht wird. Die österreichischen Behörden haben in den übermittelten Unterlagen und im Rahmen ihrer vorbereitenden Maßnahmen nachgewiesen, dass die Kofinanzierung von beispielsweise vorwettbewerblicher Entwicklung einen Anreiz für die Marktteilnehmer darstellen kann, zur Entwicklung des digitalen Fernsehens in Österreich beizutragen. Staatliche Unterstützung kann in diesem Bereich Initiativen von Marktteilnehmern anstoßen und positive Folgen für die Entwicklung des digitalen Fernsehens in Österreich und für die Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft im IKT-Bereich zeitigen.
37. Der Übergang von der analogen auf die digitale Übertragung geschieht phasenweise, was u.a. auf Überlegungen bezüglich des Frequenzmanagements und die Tatsache zurückzuführen ist, dass Unternehmen und Verbraucher die Umstellung auf das digitale Fernsehen vorbereiten müssen. Während der so genannten Simulcast-Phase müssen die Rundfunkveranstalter ihre Programme sowohl auf analogem als auch auf digitalem Wege ausstrahlen. Die Teilmaßnahme III der Regelung zielt darauf ab, die zusätzlichen finanziellen Belastungen der Rundfunkveranstalter bei paralleler Übertragung sowohl auf analogem als auch digitalem Weg während der Simulcast-Phase abzufedern. Es soll ein Teil der unmittelbar mit dem Projekt zusammenhängenden und tatsächlich anfallenden förderfähigen Kosten der Rundfunkveranstalter übernommen werden, die durch die zeitlich begrenzte zusätzliche analoge Kabel-, Satelliten- oder terrestrische Übertragung entstehen. Bei dieser Teilmaßnahme geht es also um die Abfederung der zusätzlichen Kosten, die für die Rundfunkveranstalter durch die gleichzeitige analoge und digitale Übertragung anfallen.
38. In ihre Mitteilung zur Interoperabilität digitaler interaktiver Fernsehdienste erklärt die Kommission: *„Die mit dem Kauf von Geräten ... verbundenen Zusatzkosten können durch Beihilfen zum Kauf solcher Geräte gesenkt werden. Daher können die Mitgliedstaaten den Verbrauchern Beihilfen anbieten. Solche Beihilfen zum Kauf müssen technologisch neutral sein, den Regeln für staatliche Beihilfen entsprechen und gemeldet werden“*²⁰. Die die Beihilfen zur Anschaffung von Set-Top-Boxen betreffende Teilmaßnahme IV „Maßnahmen zur Schaffung finanzieller Anreize für Konsumenten, die frühzeitig auf den digitalen Empfang

¹⁹ Gemeinschaftsrahmen für staatliche Forschungs- und Entwicklungsbeihilfe, ABl. C 45 vom 17.2.1996, S. 5-16 sowie Mitteilung der Kommission zur Verlängerung des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen, ABl. C 111 vom 8.5.2002, S. 3.

²⁰ KOM (2004) 541 endg., Mitteilung zur Interoperabilität digitaler interaktiver Fernsehdienste, Ziff. 3.4.2.

von Rundfunkprogrammen umsteigen“ ist auf Endnutzer ausgerichtet, technologisch neutral und wurde bei der Kommission angemeldet. Sie entspricht somit der Mitteilung zur Interoperabilität.

Verhältnismäßigkeit

39. Bei der Gestaltung der angemeldeten Regelung wurde von den österreichischen Behörden deutlich auf die während der Einführung des digitalen Fernsehens auftretenden Probleme eingegangen. Die Regelung sieht - unter Wahrung der Grundsätze der Transparenz, Verhältnismäßigkeit und technologischen Neutralität - klar definierte finanzielle Anreize für die an der Entwicklung beteiligten Marktteilnehmer sowie für Rundfunkveranstalter und Endnutzer vor, die auf das digitale Fernsehen umstellen.
40. Die Kommission stellt fest, dass die angemeldete Regelung folgende positive Elemente enthält, die dem in der Übertragungsmitteilung und der Interoperabilitätsmitteilung dargelegten Ansatz entsprechen:
- *Technologische Neutralität:* Die angemeldete Maßnahme ist technologisch neutral, d.h. sie begünstigt nicht von vornherein eine bestimmte Technologie oder Übertragungsplattform.
 - *Offene Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen:* Die Begünstigten werden aufgrund einer offenen Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen und anhand klarer, zuvor festgelegter Kriterien ausgewählt.
 - *Zeitlich befristete Förderung:* Wie in der Übergangsmittteilung²¹ empfohlen, werden die Zuschüsse im Rahmen der Teilmaßnahmen I und III-V eindeutig für zeitlich befristete, mit dem Übergang im Zusammenhang stehende Tätigkeiten vergeben. Die Mittelgewährung erfolgt im Allgemeinen degressiv. Die Förderung der Anschaffung von Endgeräten ist beispielsweise auf 24 Monate begrenzt.
 - *Erforderlichkeitsprüfung:* Nach den Projektrichtlinien müssen die potenziellen Empfänger nachweisen, dass ihr Projekt ohne finanzielle Förderung durch den Digitalisierungsfonds undurchführbar wäre. Die finanzielle Förderung der Anschaffung von Endgeräten (Set-Top-Boxen) erfolgt nach Aussage der österreichischen Behörden nur dann, wenn der Marktpreis für diese Ausrüstung ein Kaufhindernis für die Endnutzer darstellt.
 - *Voraussetzungen für die Förderung:* Gefördert werden lediglich die direkt ermittelbaren und zurechenbaren, tatsächlich anfallenden Kosten für die Projekte. Die Empfänger müssen die Fördermittel widmungsgemäß, unter sparsamer und zweckmäßiger Wirtschaftsführung verwenden. Nach Beendigung des geförderten Übergangsjektes müssen die Empfänger der RTR gegenüber nachweisen, dass sie die staatlichen Mittel auf angemessene Weise verwendet haben. Möglicherweise zuviel erhaltene Mittel müssen an die RTR zurückgezahlt werden.

²¹ siehe Fußnote 3.

- *Weitere Nutzung der Projektergebnisse:* Nach den Richtlinien und dem KommAustria-Gesetz müssen die Ergebnisse der Studien, Pilotversuche, Forschungsvorhaben und Programmentwicklungen im Rahmen der Teilmaßnahmen I (Pilotversuche und Forschungsvorhaben zur digitalen Übertragung von Rundfunkprogrammen) und II (Entwicklung von Programmen und Zusatzdiensten) der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, soweit dem nicht berechnete Interessen des Beihilfeempfänger entgegenstehen. Dadurch werden die durch die Finanzierung dieser Teilmaßnahmen bedingten Wettbewerbsverzerrungen begrenzt.
- *Öffnung für nichtösterreichische Antragsteller:* Anträge von nichtösterreichischen Bewerbern sind möglich, sofern sie Bürger, juristische Personen oder handelsrechtliche Partnerschaften mit Sitz im Europäischen Wirtschaftsraum sind.
- *Überwachung:* Die RTR GmbH muss jährlich einen Bericht über die Verwendung der Mittel vorlegen, dessen Kopie der Kommission zuzusenden ist.

In Anbetracht dieser Regelungen ist die Kommission der Auffassung, dass die Maßnahme in einer Weise gestaltet ist, die den Wettbewerb nicht in einem Maße verfälscht, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.

Schlussfolgerung

Daher kommt die Kommission zu dem Ergebnis, dass die in Absatz 2 beschriebenen Teilmaßnahmen I – IV mit Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag vereinbar sind.

V. ENTSCHEIDUNG

Anhand der vorstehenden Würdigung hat die Kommission entschieden, dass die Beihilfe, die Gegenstand der Regelung über den Digitalisierungsfonds ist, mit Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag sowie Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe a EG-Vertrag vereinbar ist.

Die Kommission fordert die österreichischen Behörden auf, ihr eine Kopie der vorgesehenen Jahresberichte über die Durchführung der Maßnahme zu übermitteln. Diese Berichte müssen so detailliert sein, dass die Kommission überprüfen kann, ob die Maßnahme den Wettbewerb in einer Weise verfälscht, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.

Des Weiteren werden die österreichischen Behörden daran erinnert, dass jede geplante Änderung der Regelung der Kommission mitzuteilen ist.

Falls dieses Schreiben vertrauliche Informationen enthält, die nicht veröffentlicht werden sollen, werden Sie gebeten, die Kommission hiervon innerhalb von 15 Arbeitstagen nach dessen Eingang in Kenntnis zu setzen. Erhält die Kommission innerhalb der vorerwähnten Frist keinen mit Gründen versehenen Antrag auf Nichtveröffentlichung dieser Angaben, so geht sie davon aus, dass Sie mit der Veröffentlichung des gesamten Wortlauts des Schreibens in der verbindlichen Sprachfassung auf der nachstehenden Internetseite einverstanden sind:

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/state_aids/. Ihr Antrag ist per Einschreiben oder Telefax an folgende Anschrift zu richten:

Europäische Kommission
Generaldirektion Wettbewerb
Kanzlei Staatliche Beihilfen
Rue de Spa, 3
B-1049 Brüssel
Fax Nr.: +3222961242

Mit vorzüglicher Hochachtung,

Für die Kommission

Neelie KROES
Mitglied der Kommission