

II

(Mededelingen)

MEDEDELINGEN VAN DE INSTELLINGEN, ORGANEN EN INSTANTIES VAN
DE EUROPESE UNIE

EUROPESE COMMISSIE

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

**EU-richtsnoeren voor de toepassing van de staatssteunregels in het kader van de snelle uitrol van
breedbandnetwerken**

(2013/C 25/01)

1. INLEIDING

- (1) Breedbandconnectiviteit is van strategisch belang voor de groei en innovatie in Europa in alle sectoren van de economie en voor sociale en territoriale samenhang. In de Europa 2020-strategie wordt het belang benadrukt van de uitrol van breedband als onderdeel van de groei-strategie van de EU voor het komende decennium en worden ambitieuze doelstellingen vastgesteld voor de ontwikkeling van breedband. De Digitale Agenda voor Europa ⁽¹⁾, een van de vlaggenschipinitiatieven van de Europa 2020-strategie, erkent de sociaaleconomische voordelen van breedband en beklemtoont het belang ervan voor concurrentievermogen, sociale inclusie en werkgelegenheid. Of de Europa 2020-doelstelling inzake slimme, duurzame en inclusieve groei wordt verwezenlijkt, hangt ook af van het bieden van ruim beschikbare en betaalbare toegang tot internetinfrastructuur en -diensten met hoge snelheid. Het aangaan van de uitdaging een betaalbare breedbandinfrastructuur van goede kwaliteit te financieren, is voor Europa van cruciaal belang wil het zijn concurrentievermogen versterken en innovatiever worden, jonge mensen werkgelegenheid bieden, de verplaatsing van economische activiteit voorkomen en buitenlandse investeringen aantrekken. In Digitale Agenda voor Europa wordt opnieuw verwezen naar de doelstelling van de EU 2020-strategie om alle Europeanen tegen 2013 van basisbreedband te voorzien en wordt getracht ervoor te zorgen dat tegen 2020 i) alle Europeanen toegang hebben tot veel sneller internet (30 Mbps of meer) en ii) ten minste 50 % van de Europese huishoudens over een internetverbinding van meer dan 100 Mbps beschikt.
- (2) Naar schatting ⁽²⁾ zouden voor het bereiken van de eerste doelstelling om toegang tot internetsnelheden van meer dan 30 Mbps te krijgen tot 60 miljard EUR investeringen noodzakelijk zijn, en tot 270 miljard EUR om ten minste 50 % van de Europese huishoudens te voorzien van internetverbindingen van meer dan 100 Mbps ⁽³⁾. Dergelijke investeringen moeten in hoofdzaak door commerciële investeerders worden verricht. De doelstellingen van de Digitale Agenda voor Europa kunnen echter niet zonder financiële steun van de overheid worden bereikt. Daarom worden de lidstaten in Digitale Agenda voor Europa opgeroepen „qua overheidsfinanciering [te] voldoen aan de mededingings- en staatssteunvoorschriften van de EU” om de in de Europa 2020-strategie vastgestelde streefcijfers op het gebied van dekking, snelheid en gebruik te halen ⁽⁴⁾. De vraag naar diensten die veel capaciteit vereisen, zal in de toekomst naar verwachting toenemen naarmate cloud computing, de intensiviteit van het gebruik van peer-to-peer-technologieën, sociale netwerken en video-on-demand-diensten zich verder ontwikkelen.

⁽¹⁾ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's „Een Digitale Agenda voor Europa”, COM(2010) 245 definitief.

⁽²⁾ Zie Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's „Breedband in Europa: investeren in digitale groei”, COM(2010) 472 definitief.

⁽³⁾ De feitelijke investeringskosten zouden beduidend lager kunnen zijn, afhankelijk van de mogelijkheid om bestaande infrastructuur opnieuw te gebruiken en afhankelijk van de ontwikkeling van de markt, de technologie en de regulering.

⁽⁴⁾ Onderdeel 2.4., Kernactie 8.

- (3) De elektronische-communicatiesector heeft een diepgaand liberalisatieproces ondergaan en is nu aan sectorale regulering onderworpen. Het EU-reguleringskader voor elektronische communicatie bevat ook harmonisatievoorschriften op het gebied van breedbandtoegang⁽⁵⁾. Tot dusver zijn de wholesalemakten, wat de bestaande breedbandnetwerken betreft, in de meeste lidstaten onderworpen aan ex-ante-regulering. De reguleringsaanpak is succesvol gebleken voor het bevorderen van competitieve markten, het aanmoedigen van investeringen en het vergroten van de keuze van de consument: zo is de dekkinggraad en de penetratiegraad van breedband het grootst in lidstaten waar sprake is van concurrentie op het niveau van de infrastructuur in combinatie met daadwerkelijke ex-anteregulering om de concurrentie bij de dienstverlening te bevorderen. Voor de verdere uitrol van breedbandnetwerken en met name van Next Generation Access-netwerken (hierna „NGA-netwerken” genoemd) blijft de tussenkomst van de nationale reguleringsinstanties (hierna „NRI's” genoemd) noodzakelijk vanwege hun rol binnen de sector elektronische communicatie.
- (4) Het is des te belangrijker dat overheidsmiddelen in deze sector zorgvuldig worden aangewend en dat de Commissie ervoor zorgt dat staatssteun aanvullend is en niet in de plaats komt van investeringen van marktdeelnemers. Ieder overheidsmaatregel dient zoveel mogelijk het risico te beperken dat particuliere investeringen worden verdrongen, dat prikkels voor commerciële investeringen worden verstoord en dat uiteindelijk de mededinging wordt vervalst in strijd met het gemeenschappelijk belang van de Europese Unie.
- (5) In haar mededeling inzake de modernisering van het EU-staatssteunbeleid heeft de Commissie verklaard dat staatssteunbeleid zich dient te richten op het bevorderen van steunmaatregelen die goed ontworpen zijn, toegesneden zijn op het aanpakken van marktfalen en op doelstellingen van gemeenschappelijk belang⁽⁶⁾. Staatssteun kan onder bepaalde voorwaarden marktfalen corrigeren, en zodoende de markten beter laten functioneren en het concurrentievermogen versterken. Wanneer de markten doelmatige uitkomsten opleveren die echter uit oogpunt van cohesiebeleid ontoereikend worden geacht, kan staatssteun voorts worden gebruikt om meer gewenste, rechtvaardige marktuitkomsten te behalen. Zo kan met name een doelgericht overheidsoptreden op het gebied van breedband bijdragen tot het verkleinen van de „digitale kloof”⁽⁷⁾ tussen gebieden of regio's die over goedkope en concurrerende breedbanddiensten beschikken en gebieden waar die diensten niet voorhanden zijn.
- (6) Indien staatssteun wordt verleend voor breedband in gebieden waar marktdeelnemers normaal gesproken toch al zouden investeren of reeds hebben geïnvesteerd, zouden bestaande prikkels voor commerciële investeerders om in breedband te investeren, echter aanzienlijk kunnen afzwakken. In dat geval kan staatssteun voor breedband contraproductief worden voor het bereiken van de nagestreefde doelstelling. Het staatssteuntoezicht in de breedbandsector moet garanderen dat steunmaatregelen zullen leiden tot meer of snellere breedbanddekking en -penetratie dan zonder staatssteun het geval zou zijn en daarbij beter betaalbare diensten van hogere kwaliteit en concurrentiebevorderende investeringen ondersteunen. De positieve effecten van de steun moeten opwegen tegen de concurrentieverstorende effecten ervan.
- (7) In reactie op de oproep die de Commissie daartoe in de Digitale agenda heeft gedaan, hebben de meeste lidstaten landelijke breedbandstrategieën ontwikkeld om op hun respectieve grondgebied de doelstellingen van de Digitale Agenda voor Europa te verwezenlijken. De meeste van deze strategieën beogen het gebruik van overheidsmiddelen om de breedbanddekking uit te breiden in gebieden waar er voor commerciële exploitanten geen prikkel is om te investeren in de uitrol van zeer snelle NGA-netwerken en deze uitrol te versnellen.
- (8) In deze richtsnoeren wordt een overzicht gegeven van de beleidsbeginselen van de Commissie inzake de toepassing van de staatssteunregels van het Verdrag op maatregelen ten behoeve van de uitrol van breedbandnetwerken in het algemeen (deel 2). Zij lichten de toepassing toe van deze beginselen bij de beoordeling van steunmaatregelen voor de snelle uitrol van basisbreedband- en zeer snelle NGA-netwerken (deel 3). Bij de beoordeling van staatssteun voor breedband zal de Commissie deze richtsnoeren toepassen. Dit zal de rechtszekerheid en de transparantie van haar besluitvorming ten goede zal komen.

⁽⁵⁾ Zie artikel 12, lid 4, van Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (Kaderrichtlijn), PB L 108 van 24.4.2002, blz. 33, gewijzigd bij Richtlijn 2009/140/EG (beterregelgevenrichtlijn), PB L 337 van 18.12.2009, blz. 37 en bij Verordening (EG) nr. 544/2009, PB L 167 van 29.6.2009, blz. 12.

⁽⁶⁾ Mededeling van de Commissie inzake de modernisering van het EU-staatssteunbeleid, COM(2012) 209 final van 8.5.2012.

⁽⁷⁾ De term „digitale kloof” wordt vooral gebruikt om de kloof aan te duiden tussen de personen en gemeenschappen die tot die informatietechnologieën toegang hebben en die welke niet over die toegang beschikken. Hoewel die „digitale kloof” verschillende oorzaken heeft, is de belangrijkste het gebrek aan een doeltreffende breedbandinfrastructuur. Vanuit regionaal gezichtspunt is de verstedelijkingsgraad een belangrijke factor voor de toegang tot en het gebruik van ICT's. De internetpenetratie blijft bijgevolg veel lager in dunbevolkte gebieden in de Europese Unie.

2. DE VOORNAAMSTE BEGINSELEN VAN HET BELEID VAN DE COMMISSIE INZAKE STAATSSTEUN VOOR BREEDBAND

- (9) Overeenkomstig artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna „VWEU” genoemd) „zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt”. Om als staatssteun te worden aangemerkt moet een maatregel bijgevolg aan de volgende cumulatieve voorwaarden voldoen: a) de maatregel moet met staatsmiddelen zijn bekostigd, b) hij moet ondernemingen een economisch voordeel opleveren c) het voordeel moet selectief zijn en d) de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen; e) de maatregel moet het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden.

2.1. Artikel 107, lid 1, VWEU: Aanwezigheid van steun

- (10) *Het gebruik van staatsmiddelen*: De overdracht van staatsmiddelen kan vele vormen aannemen, zoals rechtstreekse subsidies, belastingverlagingen⁽⁸⁾, zachte leningen of andere soorten voordelige financieringsvoorwaarden. Er zullen ook staatsmiddelen mee zijn gemoeid wanneer de Staat een voordeel in natura verschaft, bijvoorbeeld wanneer hij investeert in de aanleg van (een deel van) de breedbandinfrastructuur. Staatsmiddelen kunnen worden ingezet⁽⁹⁾ op nationaal, regionaal of lokaal niveau. Financiering uit Europese fondsen als het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) en het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO)⁽¹⁰⁾ zal eveneens als staatsmiddelen moeten worden beschouwd, wanneer de toekenning van de middelen uit deze fondsen ter discretie van een lidstaat staat⁽¹¹⁾.
- (11) *Onderneming*: Overheidsmaatregelen ter ondersteuning van breedbandinvesteringen houden doorgaans verband met de uitoefening van een economische activiteit, zoals de aanleg, de exploitatie en het verschaffen van toegang tot breedbandinfrastructuur of het verstrekken van connectiviteit aan eindgebruikers. Ook kan de overheid zelf een economische activiteit uitoefenen wanneer hij (delen van) een breedbandinfrastructuur exploiteert, bijvoorbeeld via een interne onderneming of als onderdeel van de overheidsadministratie. De aanleg van een breedbandnetwerkinfrastructuur met het oog op de toekomstige commerciële exploitatie daarvan door de overheid of derden-exploitanten, vormt eveneens een economische activiteit⁽¹²⁾. De uitrol van een breedbandnetwerk voor niet-commerciële doeleinden hoeft geen staatssteun in te houden⁽¹³⁾, omdat de aanleg van het netwerk geen enkele onderneming begunstigt⁽¹⁴⁾. Wanneer dit soort netwerk vervolgens toegankelijk wordt gemaakt voor gebruik door breedbandinvesteerders of -exploitanten, is er echter waarschijnlijk sprake van staatssteun⁽¹⁵⁾.
- (12) *Voordeel*: De steun wordt gewoonlijk rechtstreeks aan investeerders in het netwerk verleend, die in de meeste gevallen via een concurrerende inschrijvingsprocedure worden gekozen. Wanneer de bijdrage

⁽⁸⁾ Zie bijv. besluit van de Commissie betreffende steunmaatregel N 398/05 — Hongarije — Fejlesztési adókedvezmény szélessávú internet-beruházásokhoz.

⁽⁹⁾ Middelen van een overheidsbedrijf zijn staatsmiddelen in de zin van artikel 107 van het Verdrag, omdat de overheid zeggenschap over deze middelen uitoefent; zie arrest van 16 mei 2002, zaak C-482/99, Frankrijk/Commissie, Jurispr. 2002, blz. I-4397. Overeenkomstig dit arrest moet nog worden beoordeeld of de financiering via een overheidsbedrijf aan de Staat kan worden toegerekend.

⁽¹⁰⁾ Verordening (EG) nr. 1698/2005 van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) (PB L 277 van 21.10.2005, blz. 1); Verordening (EG) nr. 1080/2006 van 5 juli 2006 betreffende het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1783/1999 (PB L 210 van 31.7.2006, blz. 1), Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad van 11 juli 2006 houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1260/1999 (PB L 210 van 31.7.2006, blz. 25).

⁽¹¹⁾ Zie bijv. het besluit van de Commissie betreffende steunmaatregel N 157/06 — Verenigd Koninkrijk — South Yorkshire Digital Region Broadband Project. Het Hof heeft bevestigd dat wanneer financiële middelen eenmaal constant onder openbaar toezicht, en daarmee ter beschikking van de bevoegde nationale autoriteiten staan, dit volstaat om ze als staatsmiddelen aan te merken; zie arrest van 16 mei 2000, zaak C-83/98 P, Frankrijk/Ladbroke Racing Ltd en Commissie, Jurispr. 2000, blz. I-3271, punt 50.

⁽¹²⁾ Arrest van 24 maart 2011, gevoegde zaken T-443/08 en T-455/08, Freistaat Sachsen e.a./Commissie, (nog niet bekendgemaakt in de Jurispr.), punten 93-95.

⁽¹³⁾ Zie bijv. het besluit van de Commissie betreffende steunmaatregel NN 24/07 — Tsjechische Republiek — Pražská městská bezdrátová síť.

⁽¹⁴⁾ Zo kan het ook zijn dat, wanneer een netwerk wordt aangelegd of breedbanddiensten worden verleend om te voorzien in de eigen behoeften van de overheid, dit soort maatregel onder bepaalde omstandigheden economische ondernemingen geen voordeel oplevert; zie besluit van de Commissie betreffende steunmaatregel N 46/07 — Verenigd Koninkrijk — Welsh Public Sector Network Scheme.

⁽¹⁵⁾ Besluiten van de Commissie betreffende steunmaatregel SA.31687 (N 436/10) — Italië — Banda larga in Friuli Venezia Giulia (programma ERMES) en betreffende steunmaatregel N 407/09 — Spanje — Xarxa Obera.

van de Staat niet tegen normale marktvoorwaarden wordt verstrekt en bijgevolg op grond van het beginsel van de particuliere investeerder handelend in een markteconomie als staatssteun moet worden aangemerkt (zie punt 16) zorgt de toepassing van een concurrerende selectieprocedure ervoor dat de steun beperkt blijft tot het minimumbedrag dat voor het specifieke project nodig is. De openbare aanbesteding elimineert de steun echter niet, omdat de betrokken overheidsinstantie de geselecteerde inschrijver toch nog subsidie zal verlenen (bijvoorbeeld in de vorm van „gap funding” of een bijdrage in natura) en het doel van dit soort procedure juist de selectie van de begunstigde is. De geselecteerde inschrijver zal dankzij de financiële steun in staat zijn om deze commerciële activiteit uit te oefenen op voorwaarden die anders niet op de markt voorhanden zouden zijn. Naast de directe begunstigde kunnen derden-exploitanten die wholesaletoegang krijgen tot de gesubsidieerde infrastructuur, indirecte begunstigden zijn ⁽¹⁶⁾.

- (13) *Selectiviteit*: Overheidsmaatregelen ter ondersteuning van de uitrol van breedbandnetwerken zijn selectief van aard, aangezien zij bestemd zijn voor investeerders in breedband en derden-exploitanten die alleen in bepaalde segmenten van de totale markt van elektronische-communicatiediensten actief zijn. Wat de zakelijke eindgebruikers van het gesubsidieerde netwerk betreft ⁽¹⁷⁾, is het daarentegen mogelijk dat de maatregel niet selectief is wanneer de gesubsidieerde infrastructuur voor alle sectoren van de economie toegankelijk is. Er is sprake van selectiviteit wanneer de uitrol van breedband specifiek is bedoeld voor bepaalde zakelijke gebruikers, bijvoorbeeld wanneer de staatssteun is gericht op de uitrol van een breedbandnetwerk ten behoeve van tevoren bepaalde ondernemingen die niet zijn gekozen op grond van algemene criteria die van toepassing zijn in het hele gebied waarvoor de steunverlenende autoriteit verantwoordelijk is ⁽¹⁸⁾.
- (14) *Vervalsing van de mededinging*: Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna „het Hof” genoemd) vervalst financiële steun of steun in natura de mededinging wanneer deze de positie van een onderneming in vergelijking met andere ondernemingen versterkt ⁽¹⁹⁾. Vanwege de aan een concurrent verleende staatssteun zouden bestaande exploitanten de capaciteit kunnen verminderen of zouden kandidaat-exploitanten kunnen besluiten om een nieuwe markt of geografisch gebied niet te betreden. De concurrentievervalsing zal waarschijnlijk groter zijn wanneer de begunstigde van de steun marktmacht bezit. Wanneer de begunstigde reeds een machtspositie inneemt op een markt, zal de steunmaatregel deze machtspositie nog kunnen versterken door de druk die concurrenten kunnen uitoefenen, verder te verzwakken.
- (15) *Beïnvloeding van het handelsverkeer*: Aangezien het overheidsoptreden ongunstige effecten kan hebben voor dienstverleners uit andere lidstaten (mede doordat de vestiging van deze dienstverleners in de betrokken lidstaten wordt ontmoedigd), oefent ten slotte ook invloed uit op het handelsverkeer: op de markten voor elektronische-communicatiediensten (wholesale- en de retailmarkten voor breedband) bestaat immers vrije mededinging tussen exploitanten en serviceproviders ⁽²⁰⁾.

2.2. Geen steun: de toepassing van het beginsel van de investeerder in een markteconomie

- (16) In artikel 345 VWEU wordt bepaald dat het Verdrag de regeling van het eigendomsrecht in de lidstaten onverlet laat. Volgens de rechtspraak van het Hof volgt uit het beginsel van gelijke behandeling dat kapitaal dat, al dan niet rechtstreeks, door de overheid ter beschikking van een onderneming wordt gesteld onder met normale marktvoorwaarden overeenkomende omstandigheden, niet als staatssteun kan worden aangemerkt. Wanneer de participatie of de kapitaalbreng door een publieke investeerder ook op lange termijn niet voldoende uitzicht op rentabiliteit biedt, moet die maatregel als steun in de zin van artikel 107 VWEU worden beschouwd en moet de verenigbaarheid ervan met de interne markt uitsluitend aan de in dat artikel vastgelegde criteria worden getoetst ⁽²¹⁾.

⁽¹⁶⁾ Het ligt voor de hand dat het voordeel van de subsidie op zijn minst gedeeltelijk wordt doorgegeven aan derden-exploitanten, zelfs wanneer zij een vergoeding voor de wholesaletoegang betalen. Wholesale-tarieven worden in feite vaak gereguleerd. Prijsregulering leidt tot een lagere prijs dan de prijs die de wholesale-aanbieder anders op de markt zou kunnen bereiken (wat een monopolieprijs zou kunnen zijn wanneer er geen mededinging met andere netwerken is). Wanneer prijzen niet worden gereguleerd, zal de wholesale-aanbieder in ieder geval worden verplicht de gemiddelde prijzen die in andere, meer concurrerende gebieden worden toegepast (zie punt 78, onder h)) als referentie voor zijn eigen prijzen te gebruiken, hetgeen waarschijnlijk ook tot een lagere prijs leidt dan de prijs die de wholesale-aanbieder anders op de markt zou hebben kunnen bereiken.

⁽¹⁷⁾ Subsidies voor particuliere gebruikers vallen buiten de reikwijdte van artikel 107, lid 1, VWEU.

⁽¹⁸⁾ Een voorbeeld daarvan is steun aan een bedrijventerrein; zie bijv. het besluit van de Commissie betreffende steunmaatregel N 626/09 — Italië — NGA distretti industriali Lucca.

⁽¹⁹⁾ Arrest van 7 maart 2002, zaak C-310/99, Italië/Commissie, Jurispr. 2002, blz. I-2289, punt 65.

⁽²⁰⁾ Zie besluit van de Commissie betreffende steunmaatregel N 237/08 — Duitsland — Breitbandförderung Niedersachsen.

⁽²¹⁾ Arrest van 21 maart 1991, zaak C-303/88, Italië/Commissie, Jurispr. 1991, blz. I-1433, punten 20-22.

- (17) In haar Amsterdam-beschikking heeft de Commissie de toepassing van het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie op het gebied van breedband onderzocht⁽²²⁾. In deze beschikking werd onderstreept dat grondig en uitgebreid moet worden aangetoond dat een publieke investering marktconform is, hetzij door een significante participatie van particuliere investeerders, hetzij aan de hand van een goed businessplan waaruit een passend rendement op de investering blijkt. Wanneer particuliere investeerders aan het project deelnemen is het een conditio sine qua non dat zij het commerciële risico van de investering onder dezelfde voorwaarden als de publieke investeerders voor hun rekening nemen. Dit is ook van toepassing op andere vormen van staatssteun, zoals zachte leningen of garanties⁽²³⁾.

2.3. Staatssteun ten behoeve van de uitrol van breedband als een dienst van algemeen economisch belang (DAEB) — Altmark-arrest en verenigbaarheid krachtens artikel 106, lid 2, VWEU

- (18) In sommige gevallen kunnen lidstaten van mening zijn dat het aanbieden van een breedbandnetwerk moet worden beschouwd als een dienst van algemeen economisch belang in de zin van artikel 106, lid 2, VWEU⁽²⁴⁾ en het Altmark-arrest⁽²⁵⁾, en op basis daarvan overheidsfinanciering verstrekken. In deze gevallen moeten de maatregelen van de lidstaten worden beoordeeld op grond van de mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de staatssteunregels van de Europese Unie op voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang verleende compensatie⁽²⁶⁾, het besluit van de Commissie van 20 december 2011 betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen⁽²⁷⁾, de mededeling van de Commissie „EU-kaderregeling inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst (2011)”⁽²⁸⁾ en Verordening (EU) nr. 360/212 van de Commissie van 25 april 2012 betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun verleend aan diensten van algemeen economisch belang verrichtende ondernemingen⁽²⁹⁾. Deze Commissiedocumenten (hierna tezamen het „DAEB-pakket” genoemd) zijn namelijk eveneens van toepassing op staatssteun voor de uitrol van breedband. In het onderstaande zal slechts de toepassing van sommige van de in deze documenten vermelde beginselen op de financiering van breedband worden verduidelijkt in het licht van bepaalde voor de sector kenmerkende aspecten.

De definitie van diensten van algemeen economisch belang (DAEB)

- (19) Met betrekking tot de definitie van DAEB heeft de Commissie reeds in algemene zin verduidelijkt dat lidstaten geen specifieke openbardienstverplichtingen kunnen verbinden aan een activiteit die al wordt verricht of die op bevredigende wijze kan worden verricht en op voorwaarden (zoals prijs van, objectieve kwaliteitsmerken van, continuïteit van en toegang tot de dienst) die stroken met het algemeen belang, zoals dat door de Staat is omschreven, door ondernemingen die onder normale marktomstandigheden actief zijn⁽³⁰⁾.
- (20) Wordt dit beginsel op de breedbandsector toegepast, dan is de Commissie van mening dat in gebieden waar particuliere investeerders reeds in een breedbandnetwerkinfrastructuur hebben geïnvesteerd (of het netwerk verder aan het uitbreiden zijn) en reeds concurrerende breedbanddiensten met voldoende dekking aanbieden, het opzetten van een parallel concurrerend breedbandnetwerk met overheidsfinanciering niet als een dienst van algemeen economisch belang in de zin van artikel 106, lid 2, VWEU kan

⁽²²⁾ Beschikking van de Commissie van 11 december 2007 betreffende steunmaatregel C 53/06 ten gunste van Glasvezelnet Amsterdam voor een investering in een glasvezeltoegangsnetwork door de gemeente Amsterdam, PB L 247 van 16.9.2008, blz. 27.

⁽²³⁾ Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van garanties, PB C 155 van 20.6.2008, blz. 10 en de rectificatie van de mededeling, PB C 244 van 25.9.2008, blz. 32.

⁽²⁴⁾ Volgens de rechtspraak moeten ondernemingen die met het beheer van een dienst van algemeen economisch belang zijn belast, door een handeling van de overheid met die taak belast zijn. In dit verband kan een dienst van algemeen economisch belang aan een exploitant worden toevertrouwd door middel van de toekenning van een concessie voor openbardienstverlening; zie arrest van 13 juni 2000, gevoegde zaken T-204/97 en T-270/97, EPAC — Empresa para a Agroalimentação e Cereais SA/Commissie, Jurispr. 2000, blz. II-2267, punt 126, en arrest van 15 juni 2005, zaak T-17/02, Fred Olsen SA/Commissie, Jurispr. 2005, blz. II-2031, punten 186, 188 en 189.

⁽²⁵⁾ Arrest van 24 juli 2003, zaak C-280/00, Altmark Trans GmbH en Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, Jurispr. 2003, blz. I-7747.

⁽²⁶⁾ PB C 8 van 11.1.2012, blz. 4.

⁽²⁷⁾ PB L 7 van 11.1.2012, blz. 3.

⁽²⁸⁾ PB C 8 van 11.1.2012, blz. 15.

⁽²⁹⁾ PB L 114 van 26.4.2012, blz. 8.

⁽³⁰⁾ Zie punt 48 van de mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de staatssteunregels van de Europese Unie op voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang verleende compensatie, en punt 13 van de mededeling van de Commissie over een EU-kaderregeling inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst (2011).

worden aangemerkt ⁽³¹⁾. Wanneer kan worden aangetoond dat particuliere investeerders niet in staat zijn om in de nabije toekomst ⁽³²⁾ alle burgers of gebruikers passende breedbanddekking aan te bieden, waardoor een aanzienlijk deel van de bevolking niet over een verbinding zou beschikken, kan echter een compensatie voor openbardienstverlening worden toegekend aan een onderneming die met het beheer van een dienst van algemeen economisch belang belast is, mits voldaan is aan de voorwaarden van de hierboven genoemde mededeling inzake diensten van algemeen economisch belang. In dit opzicht moeten netwerken die voor de beoordeling van de noodzaak van een dienst van algemeen economisch belang in aanmerking moeten worden genomen, altijd van een vergelijkbaar type zijn, namelijk ofwel basisbreedbandnetwerken, ofwel NGA-netwerken.

- (21) Bovendien kan de uitrol en de exploitatie van een breedbandinfrastructuur slechts als een DAEB worden beschouwd indien deze infrastructuur alle gebruikers in een bepaald gebied, zowel particulieren als ondernemingen, universele connectiviteit biedt. Steun voor de aansluiting van alleen ondernemingen zou niet voldoende zijn ⁽³³⁾.
- (22) Uit het verplichte karakter van de DAEB-taak volgt ook dat de exploitant van het uit te rollen netwerk de wholesaletoegang tot de infrastructuur niet op discretionaire en/of discriminerende basis mag weigeren (bijvoorbeeld omdat het mogelijk commercieel niet winstgevend is in een bepaald gebied toegang te verlenen).
- (23) Gezien het mededingingsniveau dat sinds de liberalisering van de elektronische-communicatiesector in de Unie bereikt is, en met name de concurrentie die vandaag de dag op de retailmarkt voor breedband bestaat, dient een netwerk dat in het kader van een dienst van algemeen economisch belang met overheidsfinanciering is uitgerold, beschikbaar te zijn voor alle geïnteresseerde exploitanten. Er kan bijgevolg slechts sprake zijn van een DAEB-taak voor de uitrol van breedband indien er een passieve ⁽³⁴⁾, neutrale ⁽³⁵⁾ en open infrastructuur tot stand wordt gebracht. Dit soort netwerk moet aanvragers van toegang alle mogelijke vormen van netwerktoegang bieden en een daadwerkelijke mededinging op retailniveau mogelijk maken, zodat de eindgebruikers kunnen kiezen uit concurrerende en betaalbare diensten ⁽³⁶⁾.
- (24) De DAEB-taak mag derhalve alleen betrekking hebben op de uitrol van een breedbandnetwerk dat universele connectiviteit biedt en op de daarmee verband houdende diensten voor wholesaletoegang, maar niet op retailcommunicatiediensten ⁽³⁷⁾. Wanneer de exploitant die met de DAEB-taak belast is ook een verticaal geïntegreerde breedbandexploitant is, moeten er voldoende garanties zijn om belangenconflicten, onrechtmatige discriminatie en andere verborgen indirecte voordelen te vermijden ⁽³⁸⁾.
- (25) Aangezien de elektronische-communicatiemarkt volledig geliberaliseerd is, vloeit hieruit voort dat een DAEB-taak voor de uitrol van breedband niet gebaseerd kan zijn op de verlening van een uitsluitend of bijzonder recht in de zin van artikel 106, lid 1, VWEU, aan de exploitant die met die DAEB-taak belast is.

Berekening van de compensatie en terugvordering

- (26) Bij de berekening van de compensatie voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang zijn de beginselen van het DAEB-pakket volledig van toepassing. Gezien de specifieke kenmerken van de breedbandsector is het zinvol een verduidelijking op te nemen inzake DAEB die bedoeld zijn om voor dekking te zorgen van niet-aangesloten wijken of districten (zogenoemde „blinde vlekken”) binnen een ruimer gebied waar bepaalde exploitanten reeds hun eigen netwerkinfrastructuur

⁽³¹⁾ Zie punt 49 van de mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de staatssteunregels van de Europese Unie op voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang verleende compensatie.

⁽³²⁾ De term „in de nabije toekomst” moet, overeenkomstig punt 63 van deze richtsnoeren, worden verstaan als „binnen een termijn van drie jaar”.

⁽³³⁾ Overeenkomstig het beginsel dat is neergelegd in punt 50 van de mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de EU-staatssteunregels op voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang verleende compensatie. Zie ook de besluiten van de Commissie betreffende steunmaatregel N 284/05 — Ierland — Regional broadband Programme: Metropolitan Area Networks („MANs”), phases II and III, en betreffende steunmaatregel N 890/06 — Frankrijk — Aide du Sicoval pour un réseau de très haut débit.

⁽³⁴⁾ De passieve netwerkinfrastructuur is in beginsel de fysieke infrastructuur van de netwerken. Zie voor een definitie de verklarende woordenlijst.

⁽³⁵⁾ Een netwerk moet technologisch neutraal zijn, zodat aanvragers van toegang alle beschikbare technologieën kunnen gebruiken om diensten aan eindgebruikers te leveren.

⁽³⁶⁾ Overeenkomstig punt (78), onder g), van deze richtsnoeren.

⁽³⁷⁾ Deze beperking kan worden gerechtvaardigd op grond van het feit dat, wanneer een breedbandnetwerk dat universele connectiviteit biedt, eenmaal is uitgerold, de marktkrachten gewoonlijk goed genoeg werken om alle gebruikers communicatiediensten aan te bieden tegen een concurrerende prijs.

⁽³⁸⁾ Dergelijke garanties moeten met name een verplichting omvatten een gescheiden boekhouding te voeren, en eventueel de oprichting van een entiteit die structureel en juridisch losstaat van de verticaal geïntegreerde exploitant. Dit soort entiteit moet als enige verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de haar opgedragen DAEB-taak.

hebben uitgerold of misschien van plan zijn dat in de nabije toekomst te doen. In gevallen waarin het gebied waarvoor de DAEB is toegewezen niet beperkt is tot uitsluitend „blinde vlekken”, vanwege de omvang of de locatie ervan, kan het zijn dat de exploitant die met de DAEB belast is, ook in de winstgevende gebieden die reeds door commerciële exploitanten worden bestreken, een netwerkinfrastructuur moet uitrollen. In dat geval mag de toegekende compensatie alleen de kosten van de uitrol van infrastructuur in de niet-winstgevende „blinde vlekken” dekken, waarbij rekening wordt gehouden met de relevante opbrengsten en een redelijke winst⁽³⁹⁾.

- (27) Het kan in veel gevallen de voorkeur verdienen het compensatiebedrag vooraf vast te stellen, ten einde de verwachte financieringskloof binnen een bepaalde periode te dichten, liever dan om de compensatie louter vast te stellen op basis van de kosten en opbrengsten wanneer zij optreden. In het eerste model zijn er gewoonlijk meer prikkels voor de onderneming om haar kosten te beheersen en de bedrijfsactiviteiten geleidelijk te ontwikkelen⁽⁴⁰⁾. Wanneer een DAEB-taak voor de uitrol van een breedbandnetwerk niet is gebaseerd op de uitrol van infrastructuur die eigendom van de overheid is, moeten er doeltreffende herzienings- en terugvorderingsmechanismen worden ingevoerd om te voorkomen dat de exploitant die met een DAEB-taak is belast, een onrechtmatig voordeel geniet doordat hij na afloop van de periode waarvoor hij met die DAEB is belast, eigenaar blijft van het netwerk dat met staatsmiddelen gefinancierd is.

2.4. Administratieve en reguleringsmaatregelen ter ondersteuning van de uitrol van breedband waarop de staatssteunregels van de EU niet van toepassing zijn

- (28) Zoals ook is uiteengezet in de mededeling van de Commissie inzake breedband⁽⁴¹⁾, kunnen de lidstaten niet alleen ondernemingen rechtstreeks financiële middelen verstrekken, maar ook kiezen voor verschillende soorten maatregelen om de uitrol van breedband en met name NGA-netwerken te bespoedigen. Bij deze maatregelen gaat het niet noodzakelijkerwijze om staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.
- (29) Aangezien in de regel een groot deel van de kosten van de uitrol van NGA-vezelnetwerken verband houdt met civieltechnische werken⁽⁴²⁾, kunnen de lidstaten er overeenkomstig het EU-reguleringskader voor elektronische communicatie bijvoorbeeld voor kiezen om de verwerving van rechten van doorgang te vergemakkelijken, om netwerkexploitanten te verplichten hun civieltechnische werkzaamheden te coördineren en/of een deel van hun infrastructuur te delen. Voorts zouden de lidstaten kunnen eisen dat in alle nieuwe infrastructuur (waaronder nieuwe waterleidingen, energie-, vervoers- of rioolnetwerken) en/of gebouwen een voor NGA geschikte aansluiting wordt geplaatst. Ook derde partijen kunnen, op eigen kosten, hun passieve netwerkstructuur aanleggen tijdens algemene civieltechnische werken die hoe dan ook worden uitgevoerd. Deze mogelijkheid moet op transparante en niet-discriminerende wijze aan alle geïnteresseerde exploitanten worden geboden, en moet in beginsel open staan voor alle potentiële gebruikers en niet alleen voor exploitanten van elektronische-communicatieinfrastructuur (zoals bijvoorbeeld nutsbedrijven op het gebied van elektriciteit, gas en watervoorziening)⁽⁴³⁾. Een gecentraliseerde inventarisatie van de bestaande (al dan niet gesubsidieerde) infrastructuur, eventueel met inbegrip van geplande werken, zou kunnen bijdragen tot de uitrol van

⁽³⁹⁾ Het is aan de lidstaten om, rekening houdende met de bijzonderheden van elk geval, te bepalen wat de meest geschikte methode is om ervoor te zorgen dat de toegekende compensatie alleen de kosten dekt voor de uitvoering van de DAEB-taak in de „blinde vlekken” overeenkomstig de beginselen van het DAEB-pakket, waarbij rekening wordt gehouden met de relevante opbrengsten en een redelijke winst. Zo zou de toegekende compensatie bijvoorbeeld gebaseerd kunnen worden op een vergelijking tussen de opbrengsten van de commerciële exploitatie van de infrastructuur in de winstgevende gebieden waar reeds commerciële exploitanten werkzaam zijn, en de opbrengsten van de commerciële exploitatie in de „blinde vlekken”. Alle winst die hoger is dan een redelijke winst, d.w.z. winst die het gebruikelijke rendement op kapitaal voor de uitrol van een bepaalde breedbandinfrastructuur overstijgt, zou kunnen worden toegewezen aan de financiering van de dienst van algemeen economisch belang in niet-winstgevende gebieden terwijl de resterende winst deel van de toegekende financiële compensatie zou kunnen uitmaken. Zie besluit van de Commissie betreffende steunmaatregel N 331/08 — Frankrijk — THD Hauts de Seine.

⁽⁴⁰⁾ Wanneer echter de toekomstige ontwikkeling van kosten en opbrengsten door een hoge mate van onzekerheid is omgeven en er sprake is van zeer grote informatieasymmetrie, kan het zijn dat de overheidsinstantie een compensatiemodel wil toepassen dat niet volledig vooraf wordt vastgesteld, maar veeleer een mix is van elementen die vooraf en achteraf worden bepaald (bijv. de gebruikmaking van terugvorderingen om te zorgen voor een evenwichtige verdeling van onverwachte opbrengsten).

⁽⁴¹⁾ Zie, voor de referentie, voetnoot 2.

⁽⁴²⁾ Bijv. graafwerken, leggen van kabels, bekabeling binnenshuis enz. Wanneer glasvezel wordt uitgerold naar thuisnetwerken, zouden de kosten daarvan tot 70 à 80 % van de totale investeringskosten kunnen bedragen.

⁽⁴³⁾ Zie ook het besluit van de Commissie betreffende steunmaatregel N 383/09 — Duitsland — Änderung der Regelung N 150/08 — Breitbandversorgung ländlicher Räume im Freistaat Sachsen. Dit betrof een zaak waarbij „algemene civieltechnische werken”, zoals het onderhoud van wegen, geen staatssteun inhielden. De door de Duitse autoriteiten genomen maatregelen vormden „algemene civieltechnische werken” die de overheid omwille van het onderhoud in elk geval zou hebben uitgevoerd. De mogelijkheid om tijdens de werkzaamheden voor het onderhoud van de weg — en op kosten van de exploitanten — buizen en breedbandinfrastructuur te plaatsen, werd openbaar aangekondigd en was niet beperkt tot of gericht op de breedbandsector. Er kan evenwel niet worden uitgesloten dat overheidsfinanciering van dergelijke werken wel onder het begrip „steun” van artikel 107, lid 1, VWEU valt indien deze beperkt blijft tot of duidelijk gericht is op de breedbandsector.

commerciële breedband⁽⁴⁴⁾. Bestaande infrastructuur betreft niet alleen telecommunicatie-infrastructuur, zoals kabel-, draadloze of satellietinfrastructuur, maar ook alternatieve infrastructuur (riolen, mangaten enz.) van andere sectoren (zoals nutsbedrijven)⁽⁴⁵⁾.

2.5. De beoordeling van de verenigbaarheid op grond van artikel 107, lid 3, VWEU

- (30) Wanneer overheidsoptreden ter ondersteuning van de uitrol van breedband voldoet aan de in onderdeel 2.1 omschreven voorwaarden, zal de Commissie de verenigbaarheid ervan over het algemeen aan artikel 107, lid 3, onder c), VWEU toetsen⁽⁴⁶⁾. Tot dusver hebben regionale en lokale autoriteiten verschillende modellen van optreden gevolgd. De bijlage bevat een niet-uitputtende lijst van deze modellen. Overheden kunnen naast de in de bijlage beschreven modellen ook andere modellen ontwikkelen voor de ondersteuning van de uitrol van breedband⁽⁴⁷⁾. Op alle vormen van overheids-optreden moeten alle in deze richtsnoeren genoemde verenigbaarheidscriteria worden toegepast⁽⁴⁸⁾.
- (31) Met staatssteun gefinancierde breedbandprojecten kunnen worden uitgevoerd in steungebieden in de zin van artikel 107, lid 3, onder a) en c), VWEU en van de specifieke regels inzake regionale steun⁽⁴⁹⁾. In dat geval kan steun voor breedband worden aangemerkt als steun ten behoeve van een initiële investering in de zin van de regels inzake regionale steun. Wanneer een maatregel binnen de werkingssfeer van die regels valt en wanneer wordt overwogen individuele ad-hocsteun aan één onderneming toe te kennen of steun te verlenen ten behoeve van slechts één enkele economische sector, moet de lidstaat aantonen dat aan de voorwaarden van de regelgeving inzake regionale steun is voldaan. Die vereist met name dat het betrokken project tot een coherente regionale ontwikkelingsstrategie bijdraagt en dat het, gelet op de aard en de omvang ervan, de mededinging niet in onaanvaardbare mate zal vervalsen.

Overzicht van de algemene beginselen inzake verenigbaarheid

- (32) Bij de beoordeling op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU ziet de Commissie erop toe dat het positieve effect van de steunmaatregel voor het behalen van een doelstelling van gemeenschappelijk belang opweegt tegen de potentiële negatieve neveneffecten ervan, zoals de verstoring van het handelsverkeer en de vervalsing van de mededinging. Dit gebeurt in twee stappen.
- (33) Ten eerste moet elke steunmaatregel voldoen aan de onderstaande voorwaarden. Wordt niet aan een van de volgende voorwaarden voldaan, dan zal de steun onverenigbaar met de interne markt worden verklaard:
1. de steun draagt bij tot het behalen van doelstellingen van gemeenschappelijk belang;
 2. de markt zorgt voor onvoldoende resultaten als gevolg van marktfalen of belangrijke ongelijkheden;
 3. de steun vormt een geschikt beleidsinstrument;
 4. de steun heeft een stimulerend effect;
 5. de steun is beperkt tot het noodzakelijke minimum;
 6. de negatieve effecten van de steun blijven beperkt;
 7. transparantie.

⁽⁴⁴⁾ Zie bijv. de „Infrastrukturatlas” van de Duitse NRI's, door middel waarvan exploitanten vrijwillig informatie delen over de beschikbare en eventueel opnieuw te gebruiken infrastructures.

⁽⁴⁵⁾ Er zij aan herinnerd dat het EU-reguleringskader voor elektronische communicatie de bevoegde nationale autoriteiten de mogelijkheid geeft om van ondernemingen te eisen dat zij de nodige informatie verschaffen zodat deze autoriteiten, samen met de NRI's, een gedetailleerde inventaris kunnen opmaken van de aard, beschikbaarheid en geografische locatie van netwerkelementen en -faciliteiten en deze voor belanghebbende partijen beschikbaar kunnen stellen. Zie artikel 12, lid 4, van Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (Kaderrichtlijn), zoals gewijzigd bij Richtlijn 2009/140/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009.

⁽⁴⁶⁾ Voor een lijst van alle staatssteunbesluiten en -beschikkingen van de Commissie op het gebied van breedband, zie http://ec.europa.eu/competition/sectors/telecommunications/broadband_decisions.pdf

⁽⁴⁷⁾ Zo kunnen bijvoorbeeld leningen (in plaats van subsidies) een nuttig instrument vormen om het tekort aan kredieten voor lange-termijninvesteringen op het gebied van infrastructuur op te heffen.

⁽⁴⁸⁾ Dit geldt onverminderd de mogelijke toepassing van de hierna in punt 31 genoemde richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen.

⁽⁴⁹⁾ De richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen die *ratione temporis* van toepassing zijn (bijv. de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen 2007-2013, PB C 54 van 4.3.2006, blz. 13).

- (34) Ten tweede weegt de Commissie, indien aan alle noodzakelijke voorwaarden is voldaan, de positieve effecten van de steunmaatregel voor het behalen van een doelstelling van gemeenschappelijk belang af tegen de eventuele negatieve effecten ervan.
- (35) De afzonderlijke stadia van de beoordeling die de Commissie voor maatregelen op het gebied van breedband uitvoert, worden hieronder nader toegelicht.
1. Bijdrage aan het behalen van doelstellingen van gemeenschappelijk belang
- (36) Wat de doelstelling inzake het gemeenschappelijk belang betreft, zal de Commissie beoordelen in hoeverre het voorgenomen optreden een bijdrage levert aan het behalen van de hierboven uiteengezette doelstellingen van gemeenschappelijk belang, zoals nader gespecificeerd in Digitale Agenda voor Europa.
2. De markt zorgt voor onvoldoende resultaten als gevolg van markt-falen of belangrijke ongelijkheden
- (37) Van marktfalen is er sprake wanneer markten op eigen kracht en zonder het overheidsoptreden niet goed genoeg werken om een voor de samenleving doeltreffend resultaat op te leveren. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer bepaalde investeringen achterwege blijven ondanks het feit dat het economisch voordeel ervan voor de samenleving groter is dan de kosten⁽⁵⁰⁾. In dergelijke gevallen kan de toekenning van staatssteun gunstige effecten hebben en kan de algehele efficiëntie worden verbeterd door het bijsturen van de economische prikkels voor bedrijven. In de breedbandsector is er een vorm van marktfalen die betrekking heeft op positieve externaliteiten. Dergelijke externaliteiten doen zich voor wanneer marktspelers de opbrengst van hun handelen niet volledig internaliseren. De beschikbaarheid van breedbandnetwerken effent bijvoorbeeld de weg voor het aanbieden van meer diensten en voor innovatie, twee ontwikkelingen die waarschijnlijk meer personen dan alleen de directe investeerders en abonnees van het netwerk ten goede komen. De marktwerking zou daarom onvoldoende particuliere investeringen in breedbandnetwerken genereren.
- (38) Door de economische wetmatigheden in verband met dichtheid is de uitrol van breedbandnetwerken doorgaans rendabeler wanneer de mogelijke vraag groter en meer geconcentreerd is, dat wil zeggen in dichtbevolkte gebieden. Omdat de vaste investeringskosten hoog zijn, nemen de eenheidskosten aanzienlijk toe naarmate de bevolkingsdichtheid afneemt⁽⁵¹⁾. Bijgevolg kunnen breedbandnetwerken, wanneer zij onder commerciële voorwaarden worden uitgerold, doorgaans slechts een deel van de bevolking op rendabele wijze bestrijken. Zoals in de Digitale Agenda voor Europa echter wordt erkend, genereert ruim beschikbare en betaalbare toegang tot breedband positieve externaliteiten omdat hierdoor de groei en innovatie in alle sectoren van de economie kunnen worden versneld. Wanneer de markt niet voldoende breedbanddekking biedt of de toegangsvoorwaarden een probleem vormen, kan staatssteun derhalve helpen dit soort marktfalen op te lossen.
- (39) Een tweede mogelijke doelstelling van gemeenschappelijk belang heeft te maken met billijkheid. Regeringen kunnen besluiten op te treden om sociale of regionale ongelijkheden te corrigeren die het gevolg van marktwerking zijn. In bepaalde gevallen kan staatssteun voor breedband ook worden gebruikt om rechtvaardigheidsdoelstellingen te verwezenlijken, dat wil zeggen als een manier om alle leden van de samenleving vlotter toegang te verlenen tot een essentieel communicatiemiddel en middel om in de samenleving te participeren en gebruik te maken van de vrijheid van meningsuiting, wat de sociale en territoriale cohesie bevordert.
3. Staatssteun als geschikt beleidsinstrument en vormgeving van de maatregel
- (40) Overheidsoptreden ter ondersteuning van breedbandnetwerken kan plaatsvinden op nationaal, regionaal of gemeentelijk niveau⁽⁵²⁾. Het is daarom van wezenlijk belang dat de verschillende maatregelen worden gecoördineerd om overlappingsen en gebrek aan samenhang te voorkomen. Om te zorgen voor samenhang en coördinatie van de lokale maatregelen moet ervoor worden gezorgd dat lokale initiatieven in hoge mate transparant zijn.
- (41) Lidstaten worden aangemoedigd om waar mogelijk en met inachtneming van bevoegdheden en specificiteiten landelijke regelingen op te zetten waarin de voornaamste basisbeginselen voor

⁽⁵⁰⁾ Het feit dat een bepaalde onderneming niet in staat is een project op te zetten zonder staatssteun, betekent echter niet dat er sprake is van marktfalen. Het is bijvoorbeeld best mogelijk dat de beslissing van een onderneming om niet te investeren in een project met een lage rentabiliteit of in een regio met een beperkte vraag en/of geringe mogelijkheid tot kostenconcurrentie, geen indicatie is voor marktfalen, maar juist op een goed functionerende markt wijst.

⁽⁵¹⁾ Bij satellietssystemen is eveneens sprake van eenheidskosten, maar deze bestrijken grotere volumes en zijn daardoor over het algemeen minder afhankelijk van de bevolkingsdichtheid.

⁽⁵²⁾ Zie voor financiering op plaatselijk en regionaal niveau de besluiten van de Commissie betreffende steunmaatregel SA.33420 (11/N) — Duitsland — Breitband Lohr am Main en betreffende steunmaatregel N 699/09 — Spanje — Desarrollo del programa de infraestructuras de telecomunicaciones en la Región de Murcia.

- overheidsinitiatieven zijn opgenomen en om de meest relevante kenmerken van de geplande netwerken aan te geven ⁽⁵³⁾. Landelijke overkoepelende regelingen voor de uitrol van breedband zorgen voor een samenhangend gebruik van overheidsmiddelen, verminderen de regeldruk voor subsidiërende lagere overheden en versnellen de tenuitvoerlegging van de individuele steunmaatregelen. Voorts worden lidstaten aangemoedigd om op centraal niveau duidelijke richtsnoeren te geven voor de tenuitvoerlegging van met staatssteun gefinancierde breedbandprojecten.
- (42) De rol van de NRI's bij het opzetten van een concurrentiebevorderende staatssteunmaatregel ter ondersteuning van breedband is van bijzonder belang. De NRI's hebben door de cruciale rol die hun is toebedeeld in het kader van sectorale regulering, technische kennis en expertise verworven ⁽⁵⁴⁾. Zij zijn het best in staat om overheden ondersteuning te bieden met betrekking tot staatssteunregelingen en moeten worden geraadpleegd bij het vaststellen van de steungebieden. De NRI's moeten ook worden geraadpleegd met betrekking tot het vaststellen van de tarieven en voorwaarden voor wholesaletoegang en het oplossen van geschillen tussen de aanvragers van toegang en de exploitant van de gesubsidieerde infrastructuur. De lidstaten worden aangemoedigd om de NRI's de middelen te verschaffen die nodig zijn om dit soort ondersteuning te kunnen bieden. De lidstaten moeten waar nodig zorgen voor een juiste rechtsgrondslag voor dit soort rol van NRI's bij breedbandprojecten met staatssteun. Het is goede praktijk dat NRI's voor lokale autoriteiten richtsnoeren opstellen die onder andere aanbevelingen bevatten inzake marktanalyse, wholesaletoegangsproducten en tarifieringsbeginselen, waarbij rekening wordt gehouden met het reguleringskader voor elektronische communicatie en de aanbevelingen ter zake van de Commissie ⁽⁵⁵⁾.
- (43) Naast de betrokkenheid van de NRI's kunnen ook de nationale mededingingsautoriteiten nuttig advies geven, met name om met betrekking tot omvangrijke overkoepelende regelingen een gelijk speelveld te helpen scheppen voor de exploitanten die aan een aanbestedingsprocedure deelnemen, en om te voorkomen dat een onevenredig groot deel van staatsmiddelen voor een enkele exploitant wordt bestemd, waardoor zijn (misschien al dominante) marktpositie wordt versterkt ⁽⁵⁶⁾. Afgezien van de rol van de NRI's richten sommige lidstaten nationale kenniscentra op om kleine, lokale overheidsinstanties te helpen adequate steunmaatregelen uit te werken en een consequente toepassing van de staatssteunregels die in deze richtsnoeren worden gespecificeerd, te waarborgen ⁽⁵⁷⁾.
- (44) De afwegingstoets schrijft voor een juiste opzet van de maatregel verder voor dat de staatssteun een *geschikt* beleidsinstrument moet zijn om het probleem aan te pakken. Terwijl ex-anteregulering in veel gevallen de uitrol van breedband in stedelijke en dichterbevolkte gebieden heeft vergemakkelijkt, vormt deze in dit verband wellicht geen toereikend instrument om het aanbieden van breedbanddiensten mogelijk te maken, vooral in gebieden met weinig dekking waar de inherente rentabiliteit van de investering laag is ⁽⁵⁸⁾. Hoewel maatregelen aan de vraagzijde ten behoeve van breedband (zoals vouchers voor eindgebruikers) positief kunnen bijdragen aan de breedbandpenetratie ⁽⁵⁹⁾, kunnen deze ook niet altijd het gebrek aan breedbandaanbod verhelpen ⁽⁶⁰⁾. In sommige situaties is het dus mogelijk dat er geen alternatief voor overheidsfinanciering bestaat om het gebrek aan breedbandconnectiviteit te verhelpen. De steunverlenende autoriteiten dienen er tevens rekening mee te houden dat spectrum(her)toewijzingen tot een uitrol van het netwerk in de doelgebieden kunnen leiden, waardoor zij hun doelstellingen kunnen bereiken zonder rechtstreekse subsidies te verlenen.

⁽⁵³⁾ Lidstaten melden vaak overkoepelende programma's aan waarin de voorwaarden worden omschreven waaronder de uitrol van breedband kan worden gefinancierd op plaatselijk of regionaal niveau. Zie bijv. de besluiten van de Commissie betreffende steunmaatregel N 62/10 — Finland — Tuki nopeiden laajakaistayhteyksien rakentamiselle Suomen hajaasutusalueilla, betreffende steunmaatregel N 53/10 — Duitsland — Rahmenregelung der Bundesregierung zur Bereitstellung von Leerrohren, of betreffende steunmaatregel N 30/10 — Zweden — Statligt stöd för bredband inom ramen för programmet för landsbygdsutveckling.

⁽⁵⁴⁾ Zie voor de referentie hierboven voetnoot 5.

⁽⁵⁵⁾ Dit zou de transparantie vergroten, de regeldruk voor lokale autoriteiten verlichten en zou kunnen betekenen dat de NRI's niet elk geval van staatssteun individueel hoeven te onderzoeken.

⁽⁵⁶⁾ Zie bijv. Avis n° 12-A-02 du 17 janvier 2012 relatif à une demande d'avis de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire du Sénat concernant le cadre d'intervention des collectivités territoriales en matière de déploiement des réseaux à très haut débit.

⁽⁵⁷⁾ Zie bijv. het besluit van de Commissie betreffende steunmaatregel N 237/08 — Duitsland — Breitbandförderung Niedersachsen of betreffende steunmaatregel SA.33671 — Verenigd Koninkrijk — Broadband Delivery UK.

⁽⁵⁸⁾ Zie bijv. besluit van de Commissie betreffende steunmaatregel N 473/07 — Italië — Messa a disposizione di connessioni a banda larga in Alto Adige, en betreffende steunmaatregel N 570/07 — Duitsland — Breitbandversorgung des ländlichen Raums in Baden-Württemberg.

⁽⁵⁹⁾ Met name om de verspreiding van reeds bestaande breedbandoplossingen te bevorderen, of het nu lokaal beschikbare vaste of draadloze terrestrische netwerken betreft dan wel algemeen beschikbare satellietoplossingen.

⁽⁶⁰⁾ Zie bijv. besluit van de Commissie betreffende steunmaatregel N 222/06 — Italië — Piano d'azione per il superamento del digital divide in Sardegna — Telecom Italia.

4. Aanwezigheid van een stimulerend effect

- (45) In verband met het *stimulerend effect* van de maatregel moet worden onderzocht of de betrokken investering in een breedbandnetwerk zonder staatssteun niet binnen dezelfde termijn zou zijn gedaan. Wanneer een exploitant bepaalde verplichtingen heeft om het doelgebied⁽⁶¹⁾ te dekken, komt het mogelijk niet voor staatssteun in aanmerking omdat deze steun waarschijnlijk geen stimulerend effect heeft.

5. Steun beperkt tot het noodzakelijke minimum

- (46) Bij de beoordeling van de vraag of aangemelde maatregelen *evenredig* zijn, heeft de Commissie bepaalde noodzakelijke voorwaarden beklemtoond om de betrokken staatssteun en de mogelijke vervalsing van de mededinging tot een minimum te beperken, zoals in de volgende delen nader wordt toegelicht.

6. Beperkte negatieve effecten

- (47) De wijziging in het gedrag van de begunstigde als gevolg van de steun kan echter ook negatieve effecten hebben voor de mededinging en het handelsverkeer. De mate waarin de mededinging wordt vervalst, kan worden beoordeeld aan de hand van de effecten op de concurrenten. Wanneer concurrenten de winstgevendheid van hun eerdere investering zien afnemen als gevolg van de steun, kunnen zij ertoe besluiten hun eigen toekomstige investering te verminderen of de markt zelfs geheel te verlaten⁽⁶²⁾. Daar komt bij dat wanneer te verwachten valt dat de begunstigde die via de concurrerende selectieprocedure wordt gekozen reeds een machtspositie op een markt heeft of kan verwerven als gevolg van de door de Staat gefinancierde investering, de steunmaatregel de concurrentiedruk die concurrenten kunnen uitoefenen, kan verzwakken. Bovendien kan, indien een steunmaatregel of de daaraan gekoppelde voorwaarden (zoals de financieringsmethode wanneer die van de maatregel integrerend deel uitmaakt) leiden tot een daaraan onlosmakelijk verbonden schending van het EU-recht, de steun niet verenigbaar met de interne markt worden verklaard⁽⁶³⁾.

7. Transparantie

- (48) Steun moet op transparante wijze worden toegekend; er moet met name voor worden gezorgd dat de lidstaten, de marktdeelnemers, het belangstellende publiek en de Commissie gemakkelijk toegang kunnen krijgen tot alle betreffende besluiten en relevante informatie over de op grond daarvan toegekende steun. De transparantievereisten worden in punt (78) nader besproken.

8. De algemene afwegingstoets en de verenigbaarheidsvoorwaarden ter beperking van de mededingingsvervalsing

- (49) Een zorgvuldig vormgegeven staatssteunregeling voor breedband moet ervoor zorgen dat de effecten van de maatregel per saldo positief zijn.
- (50) In dit verband kunnen de effecten van de staatssteunmaatregel worden omschreven als een wijziging van de activiteit ten opzichte van dat wat zonder de steun zou hebben plaatsgevonden. De gunstige effecten van de steunmaatregel houden rechtstreeks verband met de gedragswijziging van de begunstigde. Deze wijziging zou de verwezenlijking van het gewenste doel van gemeenschappelijk belang mogelijk moeten maken. In de breedbandsector leidt de steun tot de uitrol van nieuwe infrastructuur die er anders niet zou zijn geweest, hetgeen op de markt zorgt voor zowel extra capaciteit en snelheid als lagere tarieven en betere keuzemogelijkheden voor de consument, hogere kwaliteit en innovatie. Dit zou tevens tot gevolg hebben dat consumenten meer toegang krijgen tot online-resources die, samen met de grotere consumentenbescherming op dit gebied, vermoedelijk tot een stijging van de vraag zal leiden. Hiermee wordt weer een stap gezet in de richting van de voltooiing van de digitale interne markt waarvan de EU-economie als geheel profiteert.
- (51) Een gesubsidieerd netwerk moet kunnen zorgen voor een „spronggewijze verandering” wat betreft de beschikbaarheid van breedband. Een spronggewijze verandering kan worden aangetoond wanneer als

⁽⁶¹⁾ Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij mobiele LTE (Long-Term Evolution) of LTE-Advanced-exploitanten die op grond van de voorwaarden van hun licentie verplicht in het doelgebied voor een bepaalde dekking moeten zorgen. Evenmin kan, wanneer een exploitant die met een verplichting tot universeledienstverlening is belast compensatie voor openbare dienstverlening ontvangt, aanvullende staatssteun worden toegekend voor de financiering van hetzelfde netwerk.

⁽⁶²⁾ Dit soort effecten kan worden aangeduid als verdringing („crowding out”).

⁽⁶³⁾ Zie bijv. arrest van 19 september 2000, zaak C-156/98, Duitsland/Commissie, Jurispr. 2000, blz. I-6857, punt 78, en arrest van 22 december 2008, zaak C-333/07, Société Régie Networks/Direction de contrôle fiscal Rhône-Alpes Bourgogne, Jurispr. 2008, blz. I-10807, punten 94-116.

- gevolg van het overheidsoptreden: 1) de geselecteerde inschrijver overgaat tot belangrijke nieuwe investeringen in het breedbandnetwerk⁽⁶⁴⁾ en 2) de gesubsidieerde infrastructuur aanzienlijke nieuwe capaciteiten op de markt brengt wat betreft beschikbaarheid van breedbanddiensten en van breedbandcapaciteit⁽⁶⁵⁾, snelheid en concurrentievermogen⁽⁶⁶⁾. De sprongsgewijze verandering moet zowel met de bestaande netwerken als met de concreet geplande uitrol van netwerken worden vergeleken.
- (52) Bovendien moet, om ervoor te zorgen dat de negatieve effecten op de mededinging zo beperkt mogelijk blijven, wat de vormgeving van de steunmaatregel betreft aan een aantal voorwaarden zijn voldaan, zoals hieronder in onderdeel 3.9 wordt uiteengezet.
- (53) Verder kan de Commissie, om de vervalsing van de mededinging zoveel mogelijk tegen te gaan, verlangen dat bepaalde regelingen beperkt worden in de tijd (gewoonlijk 4 jaar of minder) en worden geëvalueerd om na te gaan: 1) of de aannames en voorwaarden op grond waarvan het besluit over de verenigbaarheid is genomen, zijn verwezenlijkt; 2) of de steunmaatregel in het licht van de daarmee beoogde doelstellingen doeltreffend is, en 3) wat de effecten ervan voor de markten en de mededinging zijn, en of zich gedurende de looptijd van de steunregeling geen ongerechtvaardigde verstoring van de mededinging voordoet die in strijd is met de belangen van de Unie⁽⁶⁷⁾. Gezien de doelstellingen ervan en teneinde de lidstaten en kleinere steunvoornemens niet onevenredig te belasten, geldt dit uitsluitend voor landelijke steunregelingen en steunregelingen waarvoor omvangrijke middelen zijn uitgetrokken en die nieuwe kenmerken bevatten, of wanneer aanzienlijke veranderingen van de markt, de technologie of de regelgeving worden verwacht. De evaluatie wordt op basis van een gemeenschappelijke methode⁽⁶⁸⁾ uitgevoerd door een van de steunverlenende autoriteit onafhankelijke deskundige, en wordt openbaar gemaakt. De evaluatie wordt tijdig bij de Commissie ingediend zodat zij de eventuele verlenging van de steunmaatregel kan beoordelen, en in ieder geval zodra de regeling is afgelopen. De precieze reikwijdte en concrete details van de evaluatie zullen in het goedkeuringsbesluit van de steunmaatregel worden vastgesteld. Bij een eventuele latere steunmaatregel met een soortgelijk doel moeten de resultaten van de evaluatie in aanmerking worden genomen.
- (54) Als uit deze afwegingstoets blijkt dat de negatieve effecten zwaarder wegen dan de voordelen, kan de Commissie de steun verbieden of verlangen dat wordt bijgestuurd, hetzij met betrekking tot de opzet van de steun, hetzij met betrekking tot de schadelijke effecten ervan voor de mededinging.

3. DE BEOORDELING VAN STAATSSTEUN VOOR BREEDBAND

3.1. Soorten breedbandnetwerken

- (55) Voor de beoordeling van staatssteun wordt in deze richtsnoeren een onderscheid gemaakt tussen basis- en NGA-netwerken.
- (56) Een aantal verschillende technologieplatforms kan als basisbreedbandnetwerken worden beschouwd, waaronder Asymmetric Digital Subscriber Lines (ADSL) (tot ADSL2+-netwerken), niet-verbeterde kabelnetwerken (zoals DOCSIS 2.0), mobiele netwerken van de derde generatie (UMTS) en satelliet-systemen.

⁽⁶⁴⁾ Marginale investeringen die slechts verband houden met de upgrade van de actieve componenten van het netwerk moeten bijvoorbeeld niet geacht worden voor staatssteun in aanmerking te komen. Hoewel bepaalde technologieën ter verbetering van kopertechnologie (zoals vectoring) de capaciteit van de bestaande netwerken zouden kunnen vergroten, is het mogelijk dat zij geen aanzienlijke investeringen in nieuwe infrastructuur vergen zodat zij niet voor staatssteun in aanmerking zouden moeten komen.

⁽⁶⁵⁾ Zoals bijvoorbeeld een upgrade van een basisbreedbandnetwerk naar een NGA-breedbandnetwerk. Ook bepaalde upgrades van een NGA-netwerk (zoals de uitbreiding van glasvezelconnectiviteit dichterbij de eindgebruiker) zouden een sprongsgewijze verandering inhouden. In regio's waar reeds breedbandnetwerken aanwezig zijn, dient de sprongsgewijze verandering van dien aard te zijn dat het gebruik van staatssteun niet tot het dupliceren van de bestaande infrastructuur leidt. Evenzo zal een beperkte, geleidelijke upgrade van bestaande infrastructuur, van bijvoorbeeld 12 Mbps naar 24 Mbps, waarschijnlijk geen extra dienstverleningscapaciteit met zich brengen (en de bestaande exploitant wellicht onevenredig bevoorraden).

⁽⁶⁶⁾ Het gesubsidieerde netwerk dient de concurrentie te bevorderen, d.w.z. dat het op verschillende niveaus van de infrastructuur toegang moet bieden op de in punt (78) aangegeven wijze en, in geval van ondersteuning van de uitrol van een NGA-netwerk, ook op wijze die in punt (80) is vermeld.

⁽⁶⁷⁾ Zie bijv. het besluit van de Commissie betreffende steunmaatregel SA.33671 — Verenigd Koninkrijk — Broadband Delivery UK.

⁽⁶⁸⁾ Dit soort gemeenschappelijke methode kan door de Commissie worden verstrekt.

- (57) Bij de huidige stand van ontwikkeling van de markt en de technologie⁽⁶⁹⁾ zijn NGA-netwerken aansluitnetwerken die volledig of gedeeltelijk gebruikmaken van optische elementen⁽⁷⁰⁾ en die breedband-toegangsdiensten kunnen leveren met betere kenmerken dan de bestaande basisbreedbandnetwerken⁽⁷¹⁾.
- (58) NGA-netwerken worden geacht ten minste de volgende kenmerken te hebben: i) zij bieden iedere abonnee betrouwbare diensten aan tegen zeer hoge snelheid via optische (of gelijkwaardige technologie) backhaul-verbindingen die zich voldoende dichtbij de locatie van de gebruiker bevinden om daadwerkelijk een zeer hoge snelheid van de dienst te waarborgen; ii) zij ondersteunen diverse geavanceerde digitale diensten, waaronder convergente All-IP-diensten, en iii) zij hebben aanzienlijk hogere uploadsnelheden (in vergelijking met basisbreedbandnetwerken). In de huidige marktsituatie en in deze fase van technologische ontwikkeling zijn NGA-netwerken: i) op glasvezelkabels gebaseerde toegangsdiensten (FTTx)⁽⁷²⁾ ii) geavanceerde, geüpgradede kabelnetten⁽⁷³⁾, en iii) bepaalde geavanceerde draadloze toegangsdiensten die een betrouwbare hoge snelheid per abonnee kunnen bieden⁽⁷⁴⁾.
- (59) Het is belangrijk voor ogen te houden dat NGA-netwerken naar verwachting op langere termijn de bestaande basisbreedbandnetwerken niet slechts zullen upgraden, maar zullen vervangen. Omdat NGA-netwerken een andere netwerkarchitectuur vereisen, breedbanddiensten leveren die van een aanzienlijk hogere kwaliteit zijn dan de huidige breedbanddiensten en daarnaast diverse diensten bieden die niet door de huidige breedbandnetwerken kunnen worden ondersteund, zullen er in de toekomst waarschijnlijk uitgesproken verschillen gaan ontstaan tussen gebieden die door NGA-netwerken worden gedekt en gebieden zonder NGA-dekking⁽⁷⁵⁾.
- (60) Lidstaten kunnen zelf de vorm van hun optreden bepalen, mits deze strookt met de staatssteunregels. In sommige gevallen zouden lidstaten ertoe kunnen besluiten om zogenoemde netwerken van de nieuwe generatie (NGN) te financieren, dat wil zeggen backhaulnetwerken die de eindgebruiker niet bereiken. Telecommunicatie-exploitanten op het niveau van de detailhandel hebben backhaulnetwerken nodig om eindgebruikers toegangsdiensten te kunnen aanbieden. Dit soort netwerken kan zowel basisnetwerken als netwerken van het NGA-type ondersteunen⁽⁷⁶⁾: welk type infrastructuur voor de „laatste kilometer” op het backhaulnetwerk wordt aangesloten, is aan de (investerings)keuze van de telecommunicatie-exploitant gelaten⁽⁷⁷⁾. De overheid kan ook besluiten om alleen civieltechnische werken uit te voeren (zoals graafwerken op openbaar terrein of het aanleggen van buizen) om de uitrol van eigen netwerkelementen door de betrokken exploitanten mogelijk te maken en te bespoedigen. Bovendien zal de overheid wellicht, wanneer dit past, ook satellietoplossingen in aanmerking willen nemen.
-
- ⁽⁶⁹⁾ Als gevolg van de snelle technologische ontwikkeling is het mogelijk dat in de toekomst ook met andere technologieën NGA-diensten kunnen worden verleend.
- ⁽⁷⁰⁾ Coaxiale, draadloze en mobiele technologieën maken tot op zekere hoogte gebruik van ondersteunende glasvezelinfrastructuur, waardoor zij qua ontwerp vergelijkbaar zijn met een kabelnetwerk waarbij koper wordt gebruikt voor het gedeelte van de laatste kilometer dat niet uit glasvezel bestaat.
- ⁽⁷¹⁾ De uiteindelijke aansluiting met de eindgebruiker kan zowel via de kabel als door middel van draadloze technologieën geschieden. Gezien de snelle ontwikkeling van geavanceerde draadloze technologieën zoals LTE-Advanced en de versnelde uitrol van LTE of WiFi, zou vaste draadloze toegang van de volgende generatie (bijv. gebaseerd op eventueel op maat gesneden mobiele breedbandtechnologie) een levensvatbaar alternatief kunnen zijn voor bepaalde NGA-kabelnetwerken (zoals FTTC) indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Omdat het draadloze medium wordt „gedeeld” (de snelheid per gebruiker hangt af van het aantal aangesloten gebruikers in het bestreken gebied) en van nature blootstaat aan wisselende omgevingsfactoren, zal het wellicht nodig zijn de vaste draadloze NGN-netwerken, willen zij betrouwbaar de minimum-downloadsnelheid per abonnee kunnen verschaffen die van een NGA mag worden verwacht, met een zekere dichtheid en/of met geavanceerde configuraties uit te rollen (zoals gerichte en/of meerdere antennes). Draadloze NGA-netwerken die gebaseerd zijn op een op maat gesneden mobiele breedbandtechnologie, moeten ook de vereiste kwaliteit van de dienstverlening aan gebruikers op een vaste locatie kunnen leveren terwijl zij eventuele andere „zwervende” abonnees in het bestreken gebied eveneens bedienen.
- ⁽⁷²⁾ De term FTTx verwijst naar FTTC, FTTN, FTTP, FTTH en FTTB.
- ⁽⁷³⁾ Met ten minste een DOCSIS 3.0-kabelmodem.
- ⁽⁷⁴⁾ Zie bijv. het besluit van de Commissie betreffende steunmaatregel SA.33671 — Verenigd Koninkrijk — Broadband Delivery UK.
- ⁽⁷⁵⁾ Vandaag de dag is een gebied waar alleen smalbandinternet (inbelverbinding) beschikbaar is — tegenover gebieden waar breedband voorhanden is — een „wit gebied”; precies zo zullen in de toekomst gebieden waar geen NGA-breedbandinfrastructuur maar wel een basisbreedbandinfrastructuur aanwezig is, als een „wit NGA-gebied” worden beschouwd.
- ⁽⁷⁶⁾ Vergeleken met andere netwerken die niet tot bij de eindgebruiker komen (zoals FTTC), heeft NGN-backhaulinfrastructuur als belangrijke eigenschap dat het openstaat voor interconnectie met andere netwerken.
- ⁽⁷⁷⁾ Besluit van de Commissie betreffende steunmaatregel N 407/09 — Spanje — Fibra óptica en Cataluña (Xarxa Oberta).

3.2. Het onderscheid tussen witte, grijze en zwarte gebieden voor basisbreedbandnetwerken

- (61) Bij het onderzoek naar marktfalen en naar rechtvaardigheidsdoelstellingen, kan er een onderscheid worden gemaakt tussen de soorten doelgebieden. Dit onderscheid wordt in de volgende delen toegelicht. Wanneer het overheidsoptreden beperkt is tot het backhaulgedeelte van het netwerk, zal bij de vaststelling van de doelgebieden de beoordeling uit oogpunt van staatssteun plaatsvinden met inachtneming van de situatie op zowel de backhaulmarkten als die voor toegang ⁽⁷⁸⁾.
- (62) De verschillende criteria voor de rechtvaardiging van overheidsoptreden in deze geografische gebieden worden hieronder weergegeven.
- (63) Om geografische gebieden als wit, grijs of zwart gebied te kunnen aanmerken zoals hieronder wordt beschreven, moet de steunverlenende autoriteit vaststellen of er breedbandinfrastructuur in het betrokken gebied aanwezig is. Om er verder voor te zorgen dat de overheidsmaatregel particuliere investeringen in het gebied niet doorkruist, dient de steunverlenende autoriteit tevens na te gaan of er particuliere investeerders zijn die concrete plannen hebben om in de nabije toekomst hun eigen infrastructuur uit te rollen. De term „in de nabije toekomst” moet worden opgevat als „binnen een termijn van drie jaar” ⁽⁷⁹⁾. Indien de steunverlenende autoriteit een langere tijdshorizon hanteert voor de uitrol van de gesubsidieerde infrastructuur, moet dezelfde tijdshorizon worden gebruikt om commerciële investeringsprojecten te beoordelen.
- (64) Om zich ervan te vergewissen dat er geen particuliere investeerders voornemens zijn in de nabije toekomst hun eigen infrastructuur uit te rollen, dient de steunverlenende autoriteit een samenvatting te publiceren van de voorgenomen steunmaatregel en belanghebbenden te verzoeken hun opmerkingen te maken.
- (65) Het gevaar bestaat dat een loutere „blijk van belangstelling” van een particuliere investeerder de levering van breedbanddiensten in het doelgebied vertraagt wanneer deze investering vervolgens niet plaatsvindt en tegelijkertijd overheidsoptreden achterwege blijft. De steunverlenende autoriteit zou daarom kunnen verlangen dat de particuliere investeerder bepaalde toezeggingen doet alvorens het overheidsinitiatief op te schorten. Deze toezeggingen moeten garanderen dat er binnen de termijn van drie jaar dan wel binnen de voor de gesubsidieerde investering voorziene langere termijn aanzienlijke vooruitgang wordt geboekt qua dekking. Zij kan voorts van de betrokken exploitant verlangen dat hij een overeenkomst in die zin sluit waarin de toezeggingen inzake uitrol zijn vastgelegd. Deze overeenkomst zou kunnen voorzien in een aantal „mijlpalen” die in deze periode van drie jaar zouden moeten worden bereikt ⁽⁸⁰⁾, alsmede in de verplichting om verslag uit te brengen over de gemaakte vorderingen. Wanneer een mijlpaal niet wordt gehaald, kan de steunverlenende autoriteit het geplande overheidsoptreden doorzetten. Deze regel is zowel op basisbreedband- als op NGA-netwerken van toepassing.

„Witte gebieden”: doelstelling in verband met het bevorderen van territoriale cohesie en de economische ontwikkeling

- (66) „Witte gebieden” zijn de gebieden waar geen breedbandinfrastructuur aanwezig is en in de nabije toekomst waarschijnlijk ook niet zal worden ontwikkeld. Met de doelstellingen van de Commissie voor de Digitale Agenda voor Europa wordt gestreefd naar een totale dekking qua basisbreedbanddiensten in de EU in 2013 en een totale dekking van ten minste 30 Mbps in 2020. Er moet daarom met voorrang voor worden gezorgd dat op tijd wordt geïnvesteerd in gebieden die nog onvoldoende zijn gedekt. De Commissie erkent daarom dat lidstaten die financiële steun verlenen voor het aanbieden van breedbanddiensten in gebieden waar breedband momenteel niet beschikbaar is, werkelijke doelstellingen in verband met cohesie en economische ontwikkeling nastreven, zodat hun optreden waarschijnlijk in overeenstemming is met het gemeenschappelijk belang, mits aan de voorwaarden van onderdeel 3.4 wordt voldaan ⁽⁸¹⁾.

⁽⁷⁸⁾ Besluiten van de Commissie in de zaken N 407/09 — Spanje — Fibra óptica en Cataluña (Xarxa Oberta) en SA.33438 — Polen — Sieć szerokopasmowa Polski Wschodniej.

⁽⁷⁹⁾ Deze periode van drie jaar zou ingaan op het tijdstip van de bekendmaking van de voorgenomen steunmaatregel.

⁽⁸⁰⁾ In dit verband moet een exploitant kunnen aantonen dat hij binnen die periode van drie jaar dekking zal bieden voor een aanzienlijk deel van het grondgebied en de betrokken bevolking. De steunverlenende autoriteit kan bijvoorbeeld verlangen dat een exploitant die belangstelling laat blijken om in het steungebied zijn eigen infrastructuur aan te leggen, binnen twee maanden een geloofwaardig businessplan, bewijsstukken als kredietovereenkomsten met een bank, en een gedetailleerd tijdschema voor de uitrol overlegt. Bovendien moet binnen twaalf maanden met de investering worden begonnen en toestemming worden verkregen voor het merendeel van de doorgangsrechten die voor het project nodig zijn. Per periode van zes maanden kunnen aanvullende mijlpalen inzake de voortgang van de maatregel worden overeengekomen.

⁽⁸¹⁾ Zie bijv. de besluiten van de Commissie betreffende steunmaatregel N 607/09 — Ierland — Rural Broadband Reach, en betreffende steunmaatregel N 172/09 Slovenië — Razvoj širokopasovnega omrežja v Sloveniji.

„Grijze gebieden”: noodzaak van een grondiger beoordeling

- (67) „Grijze gebieden” zijn de gebieden waarin één netwerkexploitant aanwezig is en in de nabije toekomst waarschijnlijk geen ander netwerk zal worden ontwikkeld ⁽⁸²⁾. Het feit dat er slechts één netwerkexploitant aanwezig is ⁽⁸³⁾, betekent niet noodzakelijkerwijs dat er geen probleem is op het gebied van marktfalen of wat betreft cohesie. Wanneer die exploitant marktmacht (een monopoliepositie) heeft, kan hij burgers een combinatie van kwaliteit van het dienstenpakket en tarieven bieden die niet optimaal is. Het is mogelijk dat bepaalde categorieën gebruikers niet goed worden bediend of dat het retailtarief, wegens het ontbreken van gereguleerde wholesaletarieven, veel hoger is dan het tarief dat voor dezelfde diensten wordt berekend in gebieden of regio's van het land die meer concurrentie kennen maar overigens vergelijkbaar zijn. Indien er daarnaast slechts een kleine kans is dat alternatieve exploitanten de markt zullen betreden, kan de financiering van een alternatieve infrastructuur een geschikte maatregel zijn ⁽⁸⁴⁾.
- (68) Anderzijds zouden subsidies voor de aanleg van een alternatief netwerk in gebieden waar al een breedbandnetwerkexploitant aanwezig is, de marktdynamiek kunnen verstoren. Staatssteun voor de uitrol van breedbandnetwerken in „grijze” gebieden is dus alleen gerechtvaardigd wanneer duidelijk kan worden aangetoond dat marktfalen aanhoudt. Een nauwkeuriger analyse en een grondige beoordeling van de verenigbaarheid zullen nodig zijn.
- (69) Grijze gebieden zouden voor staatssteun in aanmerking kunnen komen, mits aan de verenigbaarheidsvoorwaarden van onderdeel 3.4. is voldaan, wanneer is aangetoond dat i) er geen betaalbare of geschikte diensten worden aangeboden die voldoen aan de behoeften van burgers of zakelijke gebruikers ⁽⁸⁵⁾, en dat ii) er geen minder versturende maatregelen kunnen worden genomen (waaronder ex-anteregulering) om dezelfde doelen te bereiken.
- (70) Om vast te stellen of aan de punten i) en ii) is voldaan, zal de Commissie met name beoordelen of:
- a) de algemene marktvoorwaarden niet toereikend zijn, waarbij zij onder meer zal kijken naar het niveau van de huidige tarieven voor breedband, het soort diensten dat aan eindgebruikers wordt aangeboden (particulieren en zakelijke gebruikers) en de gestelde voorwaarden;
 - b) bij ontbreken van ex-anteregulering die door een NRI is opgelegd, er niet aan derden werkelijke netwerktoegang wordt aangeboden, en of de toegangsvoorwaarden niet tot een daadwerkelijke mededinging leiden;
 - c) algemene toetredingsdrempels de mogelijke toetreding van andere exploitanten van elektronische-communicatienetwerken belemmeren ⁽⁸⁶⁾, en of

⁽⁸²⁾ Dezelfde onderneming kan afzonderlijke vaste en mobiele netwerken in hetzelfde gebied exploiteren, maar dat heeft geen invloed op de „kleur” van dat gebied.

⁽⁸³⁾ De mededingingssituatie wordt beoordeeld aan de hand van het aantal bestaande infrastructuurexploitanten. In het besluit van de Commissie betreffende steunmaatregel N 330/10 — Frankrijk — Programme national Très Haut Débit, werd toegelicht dat de aanwezigheid van meerdere retailproviders op één netwerk (waaronder Local Loop Unbundling (LLU)) het gebied niet tot een zwart gebied maakt, maar dat het gebied grijs blijft omdat er maar één infrastructuur was. Tegelijkertijd zal de aanwezigheid van concurrerende exploitanten (op retailniveau) worden gezien als een aanwijzing dat het betrokken gebied dan wel grijs is, maar misschien niet problematisch is in de zin dat er van marktfalen sprake is. Er zal overtuigend bewijs moeten worden geleverd van problemen inzake toegang of de kwaliteit van de dienst.

⁽⁸⁴⁾ In haar besluit betreffende zaak N 131/05 — Verenigd Koninkrijk — FibreSpeed Broadband Project Wales, moest de Commissie nagaan of de financiële steun die door de Welshe autoriteiten werd verleend voor de aanleg van een open en carrier-neutraal glasvezelnetwerk dat 14 bedrijvenparken zou verbinden, ook verenigbaar kon worden verklaard indien de betrokken locaties reeds door de gevestigde netwerkexploitant werden bediend met prijsgeruleerde huurlijnen. De Commissie was van oordeel dat de huurlijnen die door de gevestigde exploitant werden aangeboden, zeer duur waren en zo goed als onbetaalbaar voor kleine en middelgrote ondernemingen. Zie ook besluit van de Commissie betreffende steunmaatregel N 890/06 — Frankrijk — Aide du Sicoval pour un réseau de très haut débit, en besluit van de Commissie betreffende steunmaatregel N 284/05 — Ierland — Regional Broadband Programme: Metropolitan Area Networks („MANs”), phases II and III.

⁽⁸⁵⁾ Afgezien van de specificaties van punt 70 zouden de steunverlenende autoriteiten rekening kunnen houden met indicatoren zoals: de penetratiegraad van de meest performante diensten, extreem hoge tarieven voor hoogwaardige diensten (waaronder huurlijnen voor eindgebruikers zoals in de vorige voetnoot uiteengezet) die de verbreiding van innovatie ontmoedigen, e-overheidsdiensten die in ontwikkeling zijn en waarvoor betere prestaties nodig zijn dan die welke door het bestaande netwerk worden geleverd. Wanneer in het doelgebied een aanzienlijk aantal burgers en ondernemingen reeds voldoende worden bediend, moet ervoor worden gezorgd dat het optreden van de overheid niet leidt tot een ongerechtvaardigde overbebouwing van de bestaande infrastructuur. In dat geval kan het overheids-optreden beperkt blijven tot maatregelen waarbij uitsluitend de „gaten” worden opgevuld.

⁽⁸⁶⁾ Bijvoorbeeld of het reeds bestaande breedbandnetwerk aangelegd is op basis van een bevoorrecht gebruik of een bevoorrechte toegang tot buizen die niet toegankelijk zijn voor of niet gedeeld worden met andere netwerkexploitanten.

- d) de maatregelen of oplossingen die door de bevoegde NRI of mededingingsautoriteit ten aanzien van de bestaande netwerkexploitant worden opgelegd, die problemen niet hebben kunnen oplossen.
- (71) Alleen grijze gebieden die aan de in de voorgaande punten genoemde subsidiabiliteitscriteria voldoen, zullen aan de hierna in onderdeel 3.9 beschreven verenigbaarheidsbeoordeling worden onderworpen.

„Zwarte gebieden”: geen overheidsoptreden nodig

- (72) Wanneer in een bepaalde geografische zone ten minste twee basisbreedbandnetwerken van verschillende exploitanten aanwezig zijn of er in de nabije toekomst zullen komen, en breedbanddiensten onder concurrerende voorwaarden worden aangeboden (concurrentie op basis van infrastructuur⁽⁸⁷⁾), kan worden aangenomen dat er zich geen marktfalen voordoet. Bijgevolg bestaat er slechts een zeer kleine mogelijkheid dat overheidsoptreden extra voordelen oplevert. Staatssteun voor de financiering van de aanleg van een extra breedbandnetwerk met vergelijkbare mogelijkheden zal intendeel in beginsel juist tot een onaanvaardbare vervalsing van de mededinging leiden en particuliere investeerders wegdrücken. Wanneer niet duidelijk kan worden aangetoond dat er zich marktfalen voordoet, zal de Commissie bijgevolg maatregelen ter financiering van de uitrol van extra breedbandinfrastructuur in een „zwart gebied” negatief beoordelen⁽⁸⁸⁾.

3.3. Het onderscheid tussen witte, grijze en zwarte gebieden voor NGA-netwerken

- (73) Het hiervoor in onderdeel 3.2 gemaakte onderscheid tussen „witte”, „grijze” en „zwarte” gebieden is ook relevant voor de beoordeling van de vraag of staatssteun ten behoeve van NGA-netwerken verenigbaar is op grond van artikel 107, lid 3, onder c).
- (74) Momenteel kunnen, dankzij de modernisering van actieve apparatuur, sommige geavanceerde basisbreedbandnetwerken ook bepaalde breedbanddiensten ondersteunen die in de toekomst waarschijnlijk via NGA-netwerken zullen worden aangeboden (zoals triple play-diensten) en daardoor bijdragen tot het bereiken van de doelstellingen van de Digitale Agenda voor Europa. Er kunnen echter nieuwe producten of diensten worden ontwikkeld die vanuit het standpunt van de vraagzijde dan wel de aanbodzijde niet substitueerbaar zijn en die capaciteit, betrouwbaarheid en substantieel hogere upload- en downloadsnelheden vereisen die de fysieke bovengrenzen van basisbreedbandinfrastructuur overschrijden.

„Witte NGA-gebieden”

- (75) Bijgevolg moet voor de beoordeling van staatssteun ten behoeve van NGA-netwerken een gebied waar NGA-netwerken momenteel niet voorhanden zijn en, in overeenstemming met de punten 63, 64 en 65, waarschijnlijk niet binnen drie jaar door particuliere investeerders zullen worden aangelegd, als een „wit NGA-gebied” worden beschouwd. Dit soort gebied komt in aanmerking voor staatssteun aan NGA-netwerken, mits aan de in de onderdelen 3.9 en 3.10 genoemde verenigbaarheidsvoorwaarden is voldaan.

„Grijze NGA-gebieden”

- (76) Een gebied moet als een „grijs NGA-gebied” worden beschouwd wanneer er in de komende drie jaar slechts één NGA-netwerk⁽⁸⁹⁾ voorhanden is of zal worden uitgerold en geen andere exploitant plannen heeft om in de komende drie jaar een NGA-netwerk uit te rollen. Bij de beoordeling van de vraag of er in een bepaald gebied andere investeerders in netwerken extra NGA-netwerken zouden kunnen uitrollen, moet rekening worden gehouden met bestaande regulerings- of wetgevingsmaatregelen die

⁽⁸⁷⁾ Indien er slechts één infrastructuur aanwezig is, zelfs indien deze — via ontbundeling (LLU) — door verscheidene elektronische-communicatie-exploitanten wordt gebruikt, zal dit soort situatie als een concurrerend grijs gebied worden beschouwd. Het wordt niet als een „zwart gebied” beschouwd in de zin van deze richtsnoeren. Zie ook het besluit van de Commissie betreffende steunmaatregel SA. 31316 — Frankrijk — Programme national „Très haut débit”.

⁽⁸⁸⁾ Zie Beschikking van de Commissie van 19 juli 2006 inzake maatregel nr. C 35/05 (ex N 59/05) — Breedbandnetwerk in Appingedam, PB L 86 van 27.3.2007, blz. 1. In deze beschikking merkte de Commissie op dat niet naar behoren rekening was gehouden met de concurrentieverhoudingen op de specifieke markt. Met name werd opgemerkt dat de Nederlandse breedbandmarkt zich kenmerkte door snelle ontwikkelingen en dat aanbieders van elektronische-communicatiediensten, waaronder kabelexploitanten en Internet Service Providers (ISPs), op het punt stonden om zonder staatssteun breedbanddiensten met zeer hoge capaciteit op de markt te introduceren.

⁽⁸⁹⁾ Dezelfde onderneming kan afzonderlijke vaste en draadloze NGA-netwerken in hetzelfde gebied exploiteren, maar dit brengt geen verandering in de „kleur” van dit gebied.

de obstakels voor de uitrol van dergelijke netwerken kunnen hebben verlaagd (toegang tot buizen, medegebruik van infrastructuur enz.). De Commissie zal een nadere beoordeling moeten verrichten om na te gaan of overheidsop treden noodzakelijk is, omdat overheidsop treden in dergelijke gebieden een groot risico in zich dragen dat bestaande investeerders worden verdrongen en de mededinging wordt vervalst. In dit opzicht zal de Commissie haar beoordeling uitvoeren op basis van de in deze richtsnoeren vastgestelde verenigbaarheidsvoorwaarden.

„Zwarte NGA-gebieden”

- (77) Indien er in een bepaald gebied ten minste twee NGA-netwerken bestaan of daar in de komende drie jaar zullen worden uitgerold, moet dat gebied als een „zwart NGA-gebied” worden beschouwd. De Commissie zal oordelen dat staatssteun voor een extra, gelijkwaardig NGA-netwerk dat met overheidsmiddelen wordt bekostigd, de mededinging in zulke gebieden waarschijnlijk ernstig zal verstoren en op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU niet verenigbaar is met de interne markt.

3.4. Vormgeving van de maatregel en de noodzaak concurrentievervalsing te beperken

- (78) Elke overheidsmaatregel ter ondersteuning van de uitrol van breedband moet voldoen aan alle in onderdeel 2.5 beschreven verenigbaarheidsbeginselen, zoals de doelstelling van gemeenschappelijk belang, het bestaan van marktfalen, en de geschiktheid en het stimulerend effect van de maatregel. Wat het beperken van de mededingingsvervalsing betreft, moet niet alleen worden aangetoond op welke wijze een „spronggewijze verandering” in alle gevallen (in witte, grijze en zwarte gebieden) wordt bewerkstelligd⁽⁹⁰⁾, maar moet ook aan de volgende dwingende voorwaarden worden voldaan om de evenredigheid van de maatregel aan te tonen. Indien aan een van die voorwaarden niet is voldaan, moet er hoogstwaarschijnlijk een nadere beoordeling⁽⁹¹⁾ worden verricht, die tot de conclusie zou kunnen leiden dat de steun niet verenigbaar is met de interne markt.

- a) *Gedetailleerd in kaart brengen en analyse van de dekking*: De lidstaten moeten duidelijk aangeven welke geografische gebieden door de betrokken steunmaatregel zullen worden bestreken⁽⁹²⁾, waar mogelijk in samenwerking met de bevoegde nationale organen, zoals de NRI's. Raadpleging van NRI's wordt aangemoedigd, maar is facultatief. Voorbeelden van goede praktijken pleiten voor het creëren van een centrale databank met betrekking tot de beschikbare infrastructuur op nationaal niveau, waardoor de transparantie wordt vergroot en de kosten van de uitvoering van kleinere, lokale projecten worden verminderd. De lidstaten hebben de vrijheid om doelgebieden vast te stellen, maar zij worden aangemoedigd om bij de vaststelling van de relevante regio's rekening te houden met economische omstandigheden, alvorens de inschrijvingsprocedure te starten⁽⁹³⁾.
- b) *Openbare raadpleging*: De lidstaten moeten aan de voornaamste kenmerken van de maatregel en aan de lijst van doelgebieden passende publiciteit geven door de relevante informatie over het project te publiceren en uit te nodigen tot het indienen van opmerkingen. Een publicatie op een centrale webpagina op nationaal niveau zou in beginsel ervoor zorgen dat dergelijke informatie voor alle belanghebbenden beschikbaar wordt gemaakt. Door de resultaten van het in kaart brengen ook te controleren door middel van een openbare raadpleging beperken de lidstaten vervalsing van de mededinging met de bestaande exploitanten en met partijen die reeds investeringen in de nabije toekomst hebben gepland, tot een minimum en stellen zij deze investeerders in de gelegenheid hun activiteiten te plannen⁽⁹⁴⁾. Met een gedetailleerde kaart en een grondige overlegprocedure wordt niet alleen voor een hoge mate van transparantie gezorgd, maar is er ook een essentieel instrument voorhanden om te bepalen of een gebied „wit”, „grijs” of „zwart” is⁽⁹⁵⁾.

⁽⁹⁰⁾ Zie punt 51.

⁽⁹¹⁾ De nadere beoordeling zou ertoe kunnen leiden dat de procedure van artikel 108, lid 2, VWEU moet worden ingeleid.

⁽⁹²⁾ Dit in kaart brengen moet plaatsvinden op basis van langs een bepaalde netwerkinfrastructuur gelegen huizen en niet op basis van het feitelijke aantal huizen of klanten dat als abonnee is aangesloten.

⁽⁹³⁾ Doelgebieden die te klein zijn, bieden marktspelers bijvoorbeeld misschien te weinig economische prikkels om in te schrijven voor de steunmaatregel terwijl gebieden die te groot zijn het concurrerend resultaat van het selectieproces zouden kunnen verminderen. Diverse selectieprocedures maken het ook mogelijk dat verschillende potentiële ondernemingen staatssteun genieten zodat voorkomen wordt dat het marktaandeel van één (al dominante) exploitant door de staatssteunmaatregelen verder wordt versterkt, doordat grote marktdeelnemers worden begunstigd of technologieën die vooral in kleinere steungebieden concurrerend zouden zijn, worden ontmoedigd.

⁽⁹⁴⁾ Indien kan worden aangetoond dat de bestaande exploitanten de overheid geen informatie hebben bezorgd die relevant is met het oog op het in kaart brengen van de dekking, moet die overheid noodgedwongen terugvallen op de informatie die haar ter beschikking is gesteld.

⁽⁹⁵⁾ Zie bijv. het besluit van de Commissie betreffende steunmaatregel N 266/08 — Duitsland, Breitbanderschließung in ländlichen Gebieten Bayerns.

- c) *Concurrerende selectieprocedure*: Wanneer de steunverlenende autoriteiten een derde-exploitant selecteren om de gesubsidieerde infrastructuur uit te rollen en te exploiteren ⁽⁹⁶⁾, dan verloopt die selectieprocedure in overeenstemming met de geest en de beginselen van de EU-richtlijnen inzake overheidsopdrachten ⁽⁹⁷⁾. Daarmee wordt transparantie gegarandeerd voor alle investeerders die willen inschrijven voor de uitvoering en/of het beheer van het gesubsidieerde project. Een gelijke en niet-discriminerende behandeling van alle inschrijvers en objectieve beoordelingscriteria zijn een *conditio sine qua non*. De concurrerende inschrijving is een methode om de begrotingskosten te verminderen, de eventuele daarmee gemoeide staatssteun tot een minimum te beperken en tegelijkertijd de selectieve aard van de steunmaatregel te reduceren, aangezien vooraf niet bekend is welke inschrijver zal worden gekozen ⁽⁹⁸⁾. De lidstaten moeten zorgen voor een transparant verloopende procedure ⁽⁹⁹⁾ en een concurrerend resultaat ⁽¹⁰⁰⁾ en moeten een speciale centrale website gebruiken op nationaal niveau om alle lopende inschrijvingsprocedures inzake steunmaatregelen op het gebied van breedband te publiceren ⁽¹⁰¹⁾.
- d) *Economisch meest voordelige offerte*: In het kader van een concurrerende inschrijvingsprocedure dient de steunverlenende autoriteit kwalitatieve gunningscriteria vast te stellen aan de hand waaraan de ingediende offertes worden beoordeeld. Relevante gunningscriteria zijn bijvoorbeeld de gerealiseerde geografische dekking ⁽¹⁰²⁾, de duurzaamheid van de technologische aanpak of de effecten van de voorgestelde oplossing voor de mededinging ⁽¹⁰³⁾. Dergelijke kwalitatieve criteria moeten worden afgewogen tegen het gevraagde steunbedrag. Teneinde het toe te kennen steunbedrag te beperken, moet in beginsel de inschrijver die het laagste steunbedrag vraagt onder gelijke of zelfs identieke kwalitatieve voorwaarden, meer prioriteitspunten krijgen bij de eindbeoordeling van zijn bod. De aanbestedende dienst dient altijd vooraf het relatieve gewicht aan te geven dat hij aan elke van de gekozen (kwalitatieve) criteria toekent.
- e) *Technologische neutraliteit*: Omdat er verschillende technologische oplossingen bestaan om breedbanddiensten aan te bieden, mag bij de inschrijving geen specifieke technologie of specifiek netwerkplatform de voorkeur krijgen of worden uitgesloten. Inschrijvers moeten het recht hebben om voor het leveren van de gevraagde breedbanddiensten de technologie of de combinatie van technologieën voor te stellen die zij het meest geschikt achten. Vervolgens is de steunverlenende autoriteit gerechtigd om op basis van objectieve inschrijvingscriteria de meeste geschikte technologische oplossing of combinatie van technologische oplossingen te kiezen. In beginsel kan universele dekking van grote doelgebieden met een combinatie van technologieën worden bereikt.
- f) *Gebruik van bestaande infrastructuur*: Aangezien de mogelijkheid bestaande infrastructuur opnieuw te gebruiken een van de voornaamste factoren is die de kosten van uitrol van breedband bepalen,

⁽⁹⁶⁾ De situatie is anders wanneer een overheidsinstantie besluit om zelf (of via een entiteit die volledig in handen van de overheid is) het netwerk uit te rollen en te beheren, zoals in het geval van de besluiten van de Commissie betreffende steunmaatregel N 330/10 — Frankrijk, Programme national Très Haut Débit, en betreffende steunmaatregel SA.33807 (11/N) — Italië — Nationaal breedbandprogramma. In dat geval is het zo dat, om de resultaten van de mededinging die sedert de liberalisering van de elektronische-communicatiesector in de Unie tot stand zijn gebracht, en voornamelijk de mededinging die vandaag op de retailmarkt voor breedband bestaat, te verzekeren, in het geval van een door de overheid beheerd, gesubsidieerd netwerk: 1) de exploitanten van het publieke netwerk hun activiteit dienen te beperken tot van tevoren bepaalde doelgebieden en niet zullen uitbreiden naar andere commercieel aantrekkelijke regio's; 2) de overheidsinstantie haar activiteit dient te beperken tot de instandhouding van de passieve infrastructuur en het verlenen van toegang daartoe, maar op retailniveau niet mag gaan concurreren met commerciële exploitanten, en 3) de overheidsinstantie een boekhoudkundige scheiding dient te hanteren tussen de financiële middelen die worden gebruikt voor de exploitatie van de netwerken en de andere financiële middelen die ter beschikking van de overheidsinstantie staan.

⁽⁹⁷⁾ Richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten, PB L 134 van 30.4.2004, blz. 114.

⁽⁹⁸⁾ Zie bijv. besluit van de Commissie betreffende steunmaatregel N 475/07 — Ierland — National Broadband Scheme (NBS), Besluit betreffende steunmaatregel N 157/06 — Verenigd Koninkrijk — South Yorkshire Digital region Broadband Project.

⁽⁹⁹⁾ Wanneer het voorwerp van dit soort concurrerende selectieprocedure een overheidsopdracht is waarop de EU-richtlijnen inzake overheidsopdrachten (Richtlijn 2004/17/EG of 2004/18/EG) van toepassing zijn, moet de aankondiging van de opdracht in het EU-Publicatieblad worden gepubliceerd om mededinging op Europese schaal te verzekeren, in overeenstemming met de voorschriften van deze richtlijnen. In alle andere gevallen moet de informatie over de inschrijving ten minste nationaal bekend worden gemaakt.

⁽¹⁰⁰⁾ Indien een concurrerende selectieprocedure onvoldoende inschrijvers oplevert, kan de kostenberekening die door de winnende inschrijver is gemaakt voor onderzoek aan een externe accountant worden voorgelegd.

⁽¹⁰¹⁾ Indien het om technische redenen niet mogelijk is een nationale website op te zetten, moeten regionale websites worden gecreëerd. Deze regionale websites moeten onderling verbonden zijn.

⁽¹⁰²⁾ In de zin van het geografisch gebied zoals dat is vastgesteld in de oproep tot deelneming aan de concurrerende selectieprocedure.

⁽¹⁰³⁾ Zo zouden bijvoorbeeld netwerktopologieën die volledige en daadwerkelijke ontbundeling mogelijk maken, meer punten kunnen krijgen. Opgemerkt zij dat in dit stadium van de marktontwikkeling een point-to-point-topologie bevordelijker is voor mededinging op lange termijn dan point-to-multipoint-topologie, terwijl de uitrolkosten met name in stedelijke gebieden vergelijkbaar zijn. Point-to-multipoint-netwerken zullen pas volledige en daadwerkelijke ontbundeling kunnen bieden wanneer WDM-PON (Wavelength-Division-Multiplexed Passive Optical Network) toegang krachtens het toepasselijke reguleringskader eenmaal is gestandaardiseerd en wordt voorgeschreven.

moeten de lidstaten de inschrijvers aanmoedigen om gebruik te maken van alle beschikbare bestaande infrastructuur, teneinde onnodige verspilling van middelen te voorkomen en het bedrag aan overheidsfinanciering te verminderen. Elke exploitant die infrastructuur in het steungebied in eigendom heeft of daar zeggenschap over uitoefent (ongeacht of deze infrastructuur daadwerkelijk wordt gebruikt) en die aan de inschrijvingsprocedure wil deelnemen, moet aan de volgende voorwaarden voldoen: i) hij moet de steunverlenende autoriteit en de toezichthouder tijdens de openbare raadpleging over die infrastructuur informeren; ii) hij moet aan andere inschrijvers alle relevante informatie op een dusdanig tijdstip verschaffen dat deze inschrijvers die infrastructuur nog in hun inschrijving kunnen opnemen. De lidstaten moeten een landelijke databank opzetten inzake de beschikbaarheid van bestaande infrastructuur die voor de uitrol van breedband hergebruikt zou kunnen worden.

- g) *Wholesaletoegang*: Werkelijke wholesaletoegang voor derden tot gesubsidieerde breedbandinfrastructuur is een noodzakelijk onderdeel van elke overheidsmaatregel ter ondersteuning van breedband. Dankzij wholesaletoegang kunnen derden-exploitanten concurreren met de geselecteerde inschrijver (wanneer die ook op retailniveau actief is), hetgeen de keuze en de concurrentie in de betrokken gebieden versterkt terwijl tegelijkertijd wordt voorkomen dat er regionale dienstenmonopolies ontstaan. Deze voorwaarde, die alleen van toepassing is op begunstigden van staatssteun, hangt niet af van een voorafgaande marktanalyse in de zin van artikel 7 van de kaderrichtlijn⁽¹⁰⁴⁾. Het soort verplichtingen inzake wholesaletoegang waaraan een gesubsidieerd netwerk moet voldoen, moet in overeenstemming worden gebracht met de portefeuille van op grond van de sectorale regulering vastgestelde verplichtingen toegang te verlenen⁽¹⁰⁵⁾. Gesubsidieerde ondernemingen dienen in beginsel een ruimer assortiment wholesaletoegangsproducten aan te bieden dan van exploitanten met aanzienlijke marktmacht krachtens sectorale regulering door NRI's wordt geëist⁽¹⁰⁶⁾, aangezien de begunstigde van de steun niet slechts zijn eigen middelen gebruikt om zijn eigen infrastructuur uit te rollen, maar ook geld van de belastingbetaler⁽¹⁰⁷⁾. Dergelijke wholesaletoegang moet zo vroeg mogelijk vóór de aanvang van de netwerkexploitatie worden verleend⁽¹⁰⁸⁾.

Daadwerkelijke wholesaletoegang tot de gesubsidieerde infrastructuur⁽¹⁰⁹⁾ moet voor ten minste zeven jaar worden aangeboden. Indien de NRI aan het einde van de termijn van zeven jaar op grond van het toepasselijke reguleringskader vaststelt dat de exploitant van de betrokken infrastructuur aanzienlijke marktmacht bezit op de specifieke betrokken markt, zouden verplichtingen inzake toegang moeten worden opgelegd overeenkomstig het reguleringskader voor elektronische communicatie. NRI's of andere bevoegde nationale instanties worden aangemoedigd om richtsnoeren te publiceren voor steunverlenende autoriteiten inzake de beginselen voor het vaststellen van voorwaarden en tarieven voor wholesaletoegang. Om een daadwerkelijke toegang ook mogelijk te maken, zullen dezelfde toegangsvoorwaarden op het gehele gesubsidieerde netwerk van toepassing zijn, inclusief delen van het netwerk waar bestaande infrastructuur is gebruikt⁽¹¹⁰⁾. De verplichting toegang te verlenen zal ongeacht een verandering van eigenaar, management of exploitatie van de gesubsidieerde infrastructuur worden afgedwongen.

- h) *Tariefstelling inzake wholesaletoegang*: Benchmarking is een belangrijk instrument om te garanderen dat de toegekende steun zal dienen om marktvoorwaarden tot stand te brengen als die welke bestaan op andere concurrerende breedbandmarkten. Wholesaletoegangstarieven moeten worden gebaseerd op de door de NRI vastgestelde beginselen inzake tariefbepaling en op benchmarks en

⁽¹⁰⁴⁾ Wanneer de lidstaten voorts opteren voor een beheersmodel waarbij de gesubsidieerde breedbandinfrastructuur alleen wholesaletoegangsdiens ten aan derden aanbiedt en geen retaildiens ten, wordt de mogelijke vervalsing van de mededinging bovendien verder beperkt, aangezien dit soort model voor het beheer van een netwerk helpt om mogelijk complexe kwesties in verband met margin-squeeze en verborgen vormen van toegangsdiscriminatie te voorkomen. Zie bijv. het besluit van de Commissie betreffende steunmaatregel SA.30317 — Portugal — Banda larga de alta velocidad em Portugal.

⁽¹⁰⁵⁾ Wanneer de staatssteunmaatregel ziet op de financiering van nieuwe passieve-infrastructurelementen als leidingen of masten, moet ook daartoe toegang worden verleend die van onbeperkte duur moet zijn. Zie bijv. de besluiten van de Commissie betreffende steunmaatregel N 53/10 — Duitsland — Rahmenregelung der Bundesregierung zur Bereitstellung von Leerrohren, betreffende steunmaatregel N 596/09 — Italië — Riduzione del divario digitale in Lombardia, betreffende steunmaatregel N 383/09 — Duitsland — Änderung der Regelung N 150/08 — Breitbandversorgung ländlicher Räume im Freistaat Sachsen, en betreffende steunmaatregel N 330/10 — Frankrijk — Programme national Très Haut Débit.

⁽¹⁰⁶⁾ Voor NGA-netwerken moet bijvoorbeeld het referentiepunt de in de NGA-aanbeveling opgenomen lijst van toegangsproducten zijn.

⁽¹⁰⁷⁾ Wanneer staatssteun wordt gegeven om de aanleg van buizen te financieren, moeten deze buizen groot genoeg zijn om voor verschillende kabelnetwerken te dienen en om zowel point-to-multipoint als point-to-point verbindingen te herbergen.

⁽¹⁰⁸⁾ Wanneer de netwerkexploitant ook retaildiens ten aanbiedt, houdt dit, overeenkomstig de NGA-aanbeveling, in het algemeen in dat ten minste zes maanden vóór met dergelijke retaildiens ten wordt begonnen, toegang wordt verleend.

⁽¹⁰⁹⁾ Daadwerkelijke wholesaletoegang tot de gesubsidieerde infrastructuur kan worden verleend via de in Bijlage II beschreven wholesaletoegangsproducten.

⁽¹¹⁰⁾ De gebruikmaking van wholesaletoegang door derden kan bijvoorbeeld niet worden beperkt tot retailbreedbanddiens ten.

moeten rekening houden met de door netwerkexploitant ontvangen steun⁽¹¹¹⁾. Voor de benchmark wordt uitgegaan van de gemiddelde gepubliceerde wholesaletarieven die van toepassing zijn in andere vergelijkbare, meer concurrerende gebieden van het land of de Unie of, wanneer dergelijke tarieven niet zijn gepubliceerd, tarieven die reeds voor de betrokken markten en diensten door de NRI zijn vastgesteld of goedgekeurd. Wanneer er voor bepaalde wholesaletoegangsproducten geen gepubliceerde of gereguleerde tarieven beschikbaar zijn die als benchmark kunnen dienen, moet de tariefbepaling de beginselen van kostenoriëntatie volgen, in overeenstemming met de op grond van het sectorale reguleringskader vastgestelde methode⁽¹¹²⁾. Omdat de benchmarking van wholesaletoeegangstarieven ingewikkeld is, worden de lidstaten aangemoedigd om de NRI een mandaat te verlenen en van het nodige personeel te voorzien om de steunverlenende autoriteiten over dergelijke zaken te kunnen adviseren. Een nadere beschrijving van het steunvoornemen dient ten minste twee maanden vóór de aanmelding aan de NRI te worden toegezonden zodat deze over een redelijke termijn beschikt om zijn advies uit te brengen. Wanneer de NRI dit soort bevoegdheid heeft verkregen, dient de steunverlenende autoriteit bij de NRI advies in te winnen bij de vaststelling van de wholesaletoeegangstarieven en -voorwaarden. De benchmarkcriteria moeten duidelijk in de inschrijvingsdocumenten worden aangegeven.

- i) *Monitoring en terugvorderingsmechanisme*: De steunverlenende autoriteiten moeten nauwlettend toezicht houden op de uitvoering van het breedbandproject gedurende de gehele duur daarvan. Wanneer de exploitant wordt geselecteerd op basis van een concurrerende aanbestedingsprocedure, is het gewoonlijk minder noodzakelijk om nadien de ontwikkeling van de winstgevendheid van het project te monitoren. Het kan in veel gevallen beter zijn om het steunbedrag vooraf vast te stellen, teneinde het over een bepaalde periode verwachte financieringstekort aan te vullen, dan om het steunbedrag vast te stellen op basis van de kosten en opbrengsten wanneer die zich voordoen. In het eerste model zijn er doorgaans meer prikkels voor de onderneming om de kosten te beheersen en geleidelijk efficiënter te worden. Wanneer echter de toekomstige ontwikkeling van kosten en opbrengsten door een hoge mate van onzekerheid is omgeven en er sprake is van grote informatie-asymmetrie, kan het zijn dat de betrokken overheidsinstantie financieringsmodellen wil invoeren die niet volledig vooraf vastliggen, maar die veeleer een mix zijn van vooraf en achteraf vastgestelde elementen (bijv. door het gebruik van terugvordering, met het oog op een evenwichtige verdeling van onverwachte opbrengsten). Om kleinschalige, lokale projecten niet onevenredig te belasten, is het wellicht gerechtvaardigd een minimumdrempel vast te stellen voor het terugvorderingsmechanisme. Bijgevolg zouden de lidstaten het terugvorderingsmechanisme moeten toepassen wanneer het met het project gemoeide steunbedrag ten minste 10 miljoen EUR belooft⁽¹¹³⁾. Steunverlenende autoriteiten kunnen bepalen dat alle extra winst die van de geselecteerde inschrijver wordt teruggevorderd, kan worden benut voor verdere uitbreiding van breedbandnetwerken binnen de overkoepelende regeling en tegen dezelfde voorwaarden als voor de oorspronkelijke steunmaatregel golden. Wanneer de geselecteerde inschrijver wordt verplicht een gescheiden boekhouding te voeren met betrekking tot de ontvangen subsidie, zal het voor de steunverlenende autoriteiten eenvoudiger zijn om de uitvoering van de regeling en de gegenereerde extra winst te monitoren⁽¹¹⁴⁾.
- j) *Transparantie*: De lidstaten moeten ten minste de volgende informatie over de steunmaatregelen op een centrale website bekendmaken: de volledige tekst van de goedgekeurde steunregeling en de uitvoeringsbepalingen daarvan, de naam van de begunstigde, het steunbedrag, de steunintensiteit en de gebruikte technologie. Deze informatie wordt bekendgemaakt nadat het subsidiebesluit is genomen, wordt ten minste tien jaar bewaard en wordt zonder beperkingen ter beschikking gesteld van het brede publiek. De begunstigde van de steun is verplicht om partijen die daartoe gerechtigd zijn algehele en niet-discriminerende toegang te verschaffen tot informatie over zijn infrastructuur (met inbegrip van onder andere buizen, straatkasten en glasvezel) die op grond van een staatssteunmaatregel is uitgerold⁽¹¹⁵⁾. Hierdoor zullen andere exploitanten eenvoudig kunnen vaststellen

⁽¹¹¹⁾ In hoeverre rekening wordt gehouden met het steunbedrag, hangt af van de concurrentiesituatie in het kader van de concurrerende selectieprocedure en in het betrokken gebied. De benchmark zou derhalve de bovengrens van het wholesaletarief zijn.

⁽¹¹²⁾ Om te voorkomen dat exploitanten hun kosten kunstmatig opdrijven, worden lidstaten aangemoedigd om overeenkomsten toe te passen die ondernemingen ertoe aanzetten hun kosten op termijn te verminderen. In tegenstelling tot een kostprijs-plus-overeenkomst zou een vaste-prijsovereenkomst de onderneming een prikkel geven om op termijn de kosten terug te dringen.

⁽¹¹³⁾ De terugvordering is niet noodzakelijk in geval van publieke „wholesale only“-infrastructuur die door de overheidsinstantie enkel wordt beheerd om alle exploitanten eerlijke en niet-discriminerende toegang te verschaffen wanneer aan de in voetnoot 96 gespecificeerde voorwaarden is voldaan.

⁽¹¹⁴⁾ Voorbeelden van goede praktijken pleiten voor monitoring en terugvordering gedurende ten minste zeven jaar en verdeling van alle extra winst (d.w.z. de winst die hoger is dan die welke in het businessplan is voorzien of dan het gebruikelijke rendement) tussen de begunstigde en de overheid overeenkomstig de steunintensiteit van de maatregel.

⁽¹¹⁵⁾ Deze informatie moet regelmatig worden bijgewerkt (bijv. om de zes maanden) en wordt in non-proprietary formaat beschikbaar gesteld.

of toegang tot dergelijke infrastructuur mogelijk is, en dient alle relevante informatie over het breedbandnetwerk te worden verstrekt aan een centraal register van breedbandinfrastructuur wanneer binnen de lidstaat zo een databank bestaat, en/of aan de NRI.

- k) *Verslaglegging*: Vanaf de datum waarop het netwerk in gebruik wordt genomen en gedurende de looptijd van de steunmaatregel dient de steunverlenende autoriteit om de twee jaar belangrijke informatie over het steunvoornemen aan de Europese Commissie te verstrekken⁽¹¹⁶⁾. In het geval van landelijke of regionale overkoepelende regelingen moeten de nationale of regionale autoriteiten de informatie over de individuele maatregelen consolideren en aan de Europese Commissie meedelen. Wanneer de Commissie op grond van deze richtsnoeren een besluit vaststelt, kan zij met betrekking tot de toegekende steun aanvullende verslaglegging eisen.

3.5. Steun voor de snelle uitrol van NGA-netwerken

- (79) Zoals het geval was bij het beleid met betrekking tot de uitrol van basisbreedband, kan staatssteun ten behoeve van de uitrol van een NGA-netwerk een geschikt en gerechtvaardigd instrument vormen, mits aan een aantal fundamentele voorwaarden wordt voldaan. Terwijl commerciële exploitanten hun investeringsbesluiten over NGA-netwerken op basis van de verwachte winstgevendheid nemen, moet de overheidsinstantie bij haar keuze ook rekening houden met het algemeen belang, dat gediend is met de financiering van een open en neutraal platform waarop vele exploitanten zullen kunnen concurreren bij het aanbieden van diensten aan eindgebruikers.
- (80) Elke maatregel ter ondersteuning van de uitrol van NGA-netwerken moet voldoen aan de verenigbaarheidsvoorwaarden van onderdeel 2.5 en onderdeel 3.9. Bovendien moet aan de volgende voorwaarden worden voldaan, rekening houdende met de bijzondere situatie waarin de overheidsinvestering in NGA-netwerken plaatsvindt.
- a) *Wholesaletoegang*: vanwege de economische wetmatigheden van NGA-netwerken is het van het grootste belang ervoor te zorgen dat derden-exploitanten daadwerkelijk wholesaletoegang hebben. Dit geldt met name voor gebieden waar reeds concurrerende basisbreedbandexploitanten actief zijn⁽¹¹⁷⁾ en waar gewaarborgd moet worden dat de concurrerende marktsituatie die vóór de maatregel bestond, behouden blijft. De toegangsvoorwaarden die in onderdeel 3.9 worden beschreven, worden als volgt nader gespecificeerd. Het gesubsidieerde netwerk moet derhalve op eerlijke en niet-discriminerende voorwaarden alle exploitanten die daarom verzoeken toegang bieden en hun de mogelijkheid van daadwerkelijke en volledige ontbundeling geven⁽¹¹⁸⁾. Bovendien moeten derden-exploitanten niet alleen toegang hebben tot de actieve⁽¹¹⁹⁾, maar ook tot de passieve netwerkinfrastructuur⁽¹²⁰⁾. Naast bitstroomtoegang en ontbundelde toegang tot de local loop en de subloop, moet de verplichting toegang te verlenen daarom ook het recht omvatten om buizen, masten, dark fibre en straatkasten te gebruiken⁽¹²¹⁾. Daadwerkelijke wholesaletoegang moet voor ten minste zeven jaar worden verleend en het recht op toegang tot buizen of masten mag niet in de tijd worden beperkt. Deze verplichting geldt onverminderd voor soortgelijke wettelijke verplichtingen die door de NRI voor de specifieke betrokken markt worden opgelegd om een daadwerkelijke mededinging te bevorderen of maatregelen die gedurende of na het verstrijken van die termijn zijn genomen⁽¹²²⁾.

⁽¹¹⁶⁾ Deze informatie dient ten minste te omvatten: informatie over de geselecteerde offerte(s), het steunbedrag en de steunintensiteit van de maatregel, de datum waarop het netwerk in gebruik is genomen, de wholesaletoegang-producten, het aantal toegangsaanvragers en serviceproviders op het netwerk, het aantal verblijfseenheden dat op het netwerk is aangesloten (*houses passed*) en de benuttingspercentages.

⁽¹¹⁷⁾ Met inbegrip van LLU-exploitanten.

⁽¹¹⁸⁾ In dit stadium van de marktontwikkeling kan een point-to-pointtopologie daadwerkelijk worden ontbundeld. Wanneer de geselecteerde inschrijver een point-to-multipoint-topologienetwerk uitrolt, moet hij zodra de toegang gestandaardiseerd en commercieel beschikbaar is, de duidelijke verplichting hebben daadwerkelijke ontbundeling te bieden via WDM (Wavelength Division Multiplexing). Tot de ontbundeling van WDM een feit is, dient de geselecteerde inschrijver te worden verplicht aanvragers van toegang een virtueel ontbundelingsproduct aan te bieden dat fysieke ontbundeling zoveel mogelijk benadert.

⁽¹¹⁹⁾ Derden-exploitanten kunnen, indien zij indirecte begunstigen zijn, zelf bitstroomtoegang moeten geven wanneer zij wholesaletoegang hebben gekregen. Ondanks het feit dat steun slechts werd verleend voor passieve infrastructuur, werd ook actieve toegang geëist in bijvoorbeeld het besluit van de Commissie betreffende steunmaatregel N 330/10 — Frankrijk — Programme national Très Haut Débit.

⁽¹²⁰⁾ Zoals Customer Premises Equipment (CPE's) of andere apparatuur die voor de exploitatie van het netwerk nodig is. Indien het nodig blijkt moeten de exploitanten de upgrade van het netwerk te upgraden om daadwerkelijk toegang te bieden, moet dit in de plannen van de steunverlenende autoriteiten zijn voorzien; daarbij kan het gaan om voldoende grote buizen, ruimere straatkasten met het oog op een daadwerkelijke ontbundeling enz.

⁽¹²¹⁾ Een zwaarwegende verplichting tot het verlenen van toegang is des te crucialer omdat het punt moet worden opgelost van de tijdelijke substitueerbaarheid tussen de door de bestaande ADSL-exploitanten aangeboden diensten en die welke worden aangeboden door de exploitanten van toekomstige NGA-netwerken. De verplichting tot het verlenen van toegang zorgt ervoor dat concurrerende ADSL-exploitanten hun klanten naar een NGA-netwerk kunnen migreren zodra een gesubsidieerd netwerk is aangelegd en dus hun eigen toekomstige investeringen kunnen gaan plannen zonder mededingingshandicap. Zie bijv. het besluit van de Commissie betreffende steunmaatregel N 461/09 — Verenigd Koninkrijk — Cornwall & Isles of Scilly Next Generation Broadband.

⁽¹²²⁾ In dit verband moet worden nagegaan in hoeverre de specifieke marktvoorwaarden die de toekenning van steun voor de betrokken infrastructuur rechtvaardigen, nog steeds bestaan.

Het is mogelijk dat in gebieden met een lage bevolkingsdichtheid waar sprake is van beperkte breedbanddiensten, of bij kleine, lokale ondernemingen het verplicht stellen van alle soorten toegangsproducten de investeringskosten⁽¹²³⁾ evenredig doet stijgen zonder dat dit aanzienlijke voordelen in de zin van toegenomen concurrentie met zich meebrengt⁽¹²⁴⁾. In dit soort situatie kan worden overwogen om toegangsproducten die dure ingrepen op de gesubsidieerde infrastructuur vergen en niet anderszins zijn voorzien (bijv. co-locatie op tussenliggende distributiepunten), alleen aan te bieden wanneer er een redelijke vraag van een derde-exploitant bestaat. De vraag wordt redelijk geacht wanneer: i) de aanvrager van toegang een samenhangend businessplan overlegt dat de ontwikkeling van het product op het gesubsidieerde netwerk rechtvaardigt, en ii) er in hetzelfde geografische gebied niet reeds een vergelijkbaar product wordt aangeboden door een andere exploitant tegen soortgelijke tarieven als die welke in dichterbevolkte gebieden van toepassing zijn⁽¹²⁵⁾.

Het in de voorgaande alinea gestelde geldt echter niet voor dichterbevolkte gebieden waar de ontwikkeling van een concurrerende infrastructuur mag worden verwacht. Daarom dient het gesubsidieerde netwerk in dergelijke gebieden alle soorten toegangsproducten aan te bieden die exploitanten zouden kunnen verlangen⁽¹²⁶⁾.

- b) *Eerlijke en niet-discriminerende behandeling*: De gesubsidieerde infrastructuur moet ervoor zorgen dat concurrerende exploitanten eindgebruikers concurrerende en betaalbare diensten kunnen aanbieden. Wanneer de netwerkexploitant verticaal geïntegreerd is, moeten er voldoende garanties worden ingebouwd om belangenconflicten, onrechtmatige discriminatie jegens aanvragers van toegang of contentproviders en eventuele andere verborgen indirecte voordelen te vermijden. Ook dienen de gunningscriteria te bepalen dat inschrijvers die uitsluitend een wholesalemiddel of een model met uitsluitend passieve infrastructuur, of beide, aanbieden extra punten krijgen.
- (81) Steunvoornemens waarmee wordt beoogd backhaulnetwerken te financieren⁽¹²⁷⁾ of die beperkt blijven tot civieltechnische werken die openstaan voor alle exploitanten en technologieën, zijn bijzonder bevorderlijk voor de mededinging. Hiermee zal bij de beoordeling van dergelijke projecten rekening worden gehouden.

3.6. Steun voor ultrasnelle breedbandnetwerken

- (82) In het licht van de doelstellingen van de Digitale Agenda voor Europa, en met name de doelstelling dat 50 % van de Europese huishoudens een internetverbinding van meer dan 100 Mbps dient te krijgen, en rekening houdende met het feit dat er, vooral in stedelijke gebieden, behoefte kan zijn aan betere prestaties ten opzichte van wat commerciële investeerders bereid zijn in de nabije toekomst aan te bieden kunnen overheidsmaatregelen, niettegenstaande punt 77, uitzonderlijk worden toegestaan voor NGA-netwerken die een ultrasnelle verbinding van meer dan 100 Mbps bieden.
- (83) In „zwarte NGA-gebieden” kunnen dergelijke maatregelen uitsluitend worden toegestaan indien de in punt 51 voorgeschreven „sprongsgewijze verandering” wordt aangetoond aan de hand van de volgende cumulatieve voorwaarden:
- a) de bestaande of geplande⁽¹²⁸⁾ NGA-netwerken bereiken de locaties van de eindgebruikers niet met glasvezelnetwerken⁽¹²⁹⁾;

⁽¹²³⁾ De onevenredige kostenstijging moet door de steunverlenende autoriteit worden aangetoond met gedetailleerde en objectieve kostenberekeningen.

⁽¹²⁴⁾ Zie bijv. de besluiten van de Commissie betreffende steunmaatregel N 330/10 — Frankrijk — Programme national Très Haut Débit, en betreffende steunmaatregel SA.33671 — Verenigd Koninkrijk — Broadband Delivery UK.

⁽¹²⁵⁾ Andere voorwaarden kunnen door de Commissie worden aanvaard in het kader van de evenredigheidsbeoordeling naargelang van de specifieke kenmerken van de zaak en de algemene afwegingstoets. Zie bijv. de besluiten van de Commissie betreffende steunmaatregel N 330/10 — Frankrijk — Programme national Très Haut Débit en betreffende steunmaatregel SA.33671 — Verenigd Koninkrijk — Broadband Delivery UK. Indien aan de voorwaarden is voldaan, dient toegang te worden verleend binnen een termijn die gewoonlijk door de particuliere markt wordt gehanteerd. Doet zich een geschil voor, dan moet de steunverlenende autoriteit de NRI of een andere bevoegde nationale instantie om advies vragen.

⁽¹²⁶⁾ Bij passieve vaste netwerken dient het gesubsidieerde netwerk bijvoorbeeld in staat te zijn zowel point-to-point- als point-to-multipoint-topologieën te ondersteunen, afhankelijk van de keuze van de exploitanten. In de dichterbevolkte gebieden, mochten deze in aanmerking komen voor staatssteun, zou het niet in het algemeen belang worden geacht om steun te verlenen voor investeringen in eenvoudige upgrades van bestaande netwerken zonder dat er ook uit mededingingsoogpunt sprake is van een sprongsgewijze verandering.

⁽¹²⁷⁾ Zie punt 60. Maatregelen die verder reiken dan het niveau van de wijkcentrale zullen reeds als NGA worden beschouwd en niet als NGN; zie het besluit van de Commissie betreffende steunmaatregel SA.34031 — Italië — Banda larga di prossima generazione in Valle d'Aosta.

⁽¹²⁸⁾ Gebaseerd op geloofwaardige investeringsplannen voor de nabije toekomst (eerstkomende drie jaar), in overeenstemming met de punten 63, 64 en 65.

⁽¹²⁹⁾ NGA-netwerken bereiken de locatie van eindgebruikers bijvoorbeeld niet met glasvezel in het geval van FTTN-netwerken, waarbij glasvezel slechts tot de knooppunten (kasten) wordt aangelegd. Voorts wordt bij sommige kabelnetwerken ook glasvezel gebruikt tot de kasten en worden de eindgebruikers met coaxkabels aangesloten.

- b) de marktsituatie ontwikkelt zich in de nabije toekomst niet in de richting van het onder concurrerende voorwaarden aanbieden van ultrasnelle diensten⁽¹³⁰⁾ boven 100 Mbps blijkens de investeringsplannen van commerciële exploitanten overeenkomstig de punten 63, 64 en 65;
- c) er is een verwachte vraag naar dergelijke kwalitatieve verbeteringen⁽¹³¹⁾.
- (84) In de situatie die in het voorgaande punt wordt besproken moet elk nieuw gesubsidieerd netwerk aan de verenigbaarheidsvoorwaarden van de punten (78) en (80) voldoen. Bovendien moet de steunverlenende autoriteit aantonen dat:
- a) het gesubsidieerde netwerk aanzienlijke verbeterde technologische kenmerken heeft en prestaties levert ten opzichte van de verifieerbare kenmerken en prestaties van bestaande of geplande netwerken⁽¹³²⁾, en
- b) het gesubsidieerde netwerk gebaseerd is op een open architectuur dat uitsluitend wholesale zal worden geëxploiteerd, en
- c) de steun niet leidt tot een buitensporige verstoring van de mededinging met andere NGA-technologieën ten behoeve waarvan recentelijk belangrijke nieuwe infrastructuurinvesteringen zijn gedaan door marktexploitanten in dezelfde betrokken gebieden⁽¹³³⁾.
- (85) Eerst wanneer aan deze aanvullende voorwaarden is voldaan, kan de overheidsfinanciering van dergelijke netwerken op grond van de afwegingstoets verenigbaar worden geacht. Dergelijke financiering moet met andere woorden leiden tot een aanzienlijke, duurzame, concurrentiebevorderende en niet-tijdelijke technologische verbetering, zonder dat particuliere investeringen onevenredig worden ontmoedigd.

4. SLOTBEPALINGEN

- (86) Deze richtsnoeren zullen van toepassing zijn vanaf de eerste dag na de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.
- (87) De Commissie zal deze richtsnoeren toepassen op alle aangemelde steunmaatregelen waarover zij na de bekendmaking van deze richtsnoeren in het *Publicatieblad* een besluit moet nemen, ook indien de projecten al vóór die datum waren aangemeld.
- (88) Overeenkomstig de mededeling van de Commissie betreffende de vaststelling van regels voor de beoordeling van onrechtmatig verleende staatssteun⁽¹³⁴⁾, zal de Commissie op onrechtmatig verleende steun de regels toepassen die van kracht waren op het moment dat de steun werd toegekend. Dienovereenkomstig zal zij deze richtsnoeren toepassen in geval van onwettige steun die na de publicatie ervan is verleend.
- (89) De Commissie stelt de lidstaten hierbij, overeenkomstig artikel 108, lid 1, VWEU voor dienstige maatregelen te nemen en waar nodig hun bestaande steunregelingen aan te passen aan de bepalingen van deze richtsnoeren, en wel binnen twaalf maanden na de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.
- (90) De lidstaten wordt verzocht binnen twee maanden na de datum van de bekendmaking van de richtsnoeren in het *Publicatieblad van de Europese Unie* mee te delen dat zij uitdrukkelijk en onvoorwaardelijk met dit voorstel van dienstige maatregelen instemmen. Bij ontstentenis van een antwoord neemt de Commissie aan, dat de betrokken lidstaat niet met de voorgestelde maatregelen instemt.
- (91) De Commissie kan deze richtsnoeren herzien in het licht van toekomstige belangrijke ontwikkelingen van de markt, de technologie en de regulering.

⁽¹³⁰⁾ In bijvoorbeeld een gebied waar FTTC of een gelijkwaardig netwerk en een geüpgraded kabelnetwerk (ten minste Docsis 3.0) aanwezig is, worden de marktvoorwaarden over het algemeen concurrerend genoeg geacht om naar de aanbieder van ultrasnelle diensten te evolueren zonder dat overheidsmaatregelen nodig zijn.

⁽¹³¹⁾ Zie bijv. de indicatoren in de voetnoten 84 en 85.

⁽¹³²⁾ Zie de punten 63, 64 en 65.

⁽¹³³⁾ Dit zou normaalgesproken het geval zijn indien exploitanten, als gevolg van de steun, de infrastructuurinvesteringen niet kunnen terugverdienen binnen een passende termijn, rekening houdende met een normale afschrijvingstermijn. Er zal vooral met de volgende (onderling samenhangende) factoren rekening worden gehouden: de omvang van de investering, de vraag hoe recent de investering is, de minimumperiode die nodig is om een adequaat rendement op de investering te verkrijgen, en het vermoedelijke effect van de uitrol van het nieuwe gesubsidieerde ultrasnelle netwerk op het aantal abonnees op de bestaande NGA-netwerken en de abonnementsstarieven.

⁽¹³⁴⁾ PB C 119 van 22.5.2002, blz. 22.

BIJLAGE I

TYPISCHE MAATREGELEN TEN BEHOEVE VAN BREEDBAND

De Commissie heeft in haar beschikkingspraktijk vastgesteld dat er financieringsmechanismen zijn die door de lidstaten het meest worden toegepast ter bevordering van de uitrol van breedband en die zijn beoordeeld uit hoofde van artikel 107, lid 1, VWEU. De volgende lijst dient ter illustratie en is dus niet uitputtend, aangezien overheidsinstanties verschillende manieren kunnen ontwikkelen om steun te geven voor de uitrol van breedband of kunnen afwijken van de beschreven modellen. Bij de modellen is in beginsel sprake van staatssteun, tenzij de investering is verricht overeenkomstig het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie (zie onderdeel 2.2).

1. *Toekenning van financiële middelen* („gap funding” ⁽¹⁾): in de meerderheid van de door de Commissie onderzochte zaken kent de lidstaat ⁽²⁾ investeerders in breedband ⁽³⁾ rechtstreeks geldelijke subsidies toe om een breedbandnetwerk op te zetten, te beheren en commercieel te exploiteren ⁽⁴⁾. Bij dergelijke subsidies gaat het meestal om staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, aangezien de subsidie met staatsmiddelen wordt gefinancierd en de investeerder een voordeel geeft om een commerciële activiteit uit te oefenen op voorwaarden die anders niet op de markt voorhanden zouden zijn geweest. In dit soort geval zijn zowel de netwerkexploitanten die de subsidie krijgen als de aanbieders van elektronische-communicatiediensten die wholesaletoeegang tot het gesubsidieerde netwerk zoeken, begunstigden van de steun.
2. *Steun in natura*: in andere gevallen geven lidstaten steun aan de uitrol van breedband door de uitrol te financieren van een volledig breedbandnetwerk (of delen daarvan) dat vervolgens ter beschikking wordt gesteld aan investeerders in elektronische communicatie die deze netwerkelementen gaan gebruiken voor hun eigen project voor de uitrol van breedband. Deze steun kan velerlei vormen aannemen; de meest voorkomende vorm bestaat erin dat lidstaten passieve breedbandinfrastructuur aanbieden door het uitvoeren van civieltechnische werken (bijvoorbeeld door het opengraven van een straat) of door het plaatsen van buizen of dark fibre ⁽⁵⁾. Dergelijke vormen van steun scheppen een voordeel voor de investeerders in breedband, die de respectieve investeringskosten ⁽⁶⁾ besparen, alsook voor de aanbieders van elektronische-communicatiediensten die wholesaletoeegang tot het gesubsidieerde netwerk zoeken.
3. *Door de overheid geëxploiteerd breedbandnetwerk of delen daarvan*: er kan ook sprake van staatssteun zijn wanneer de overheid geen steun aan een investeerder in breedband geeft, maar een breedbandnetwerk (of delen daarvan) aanlegt en rechtstreeks exploiteert via een overheidsorgaan of een interne onderneming ⁽⁷⁾. Deze vorm van optreden bestaan gewoonlijk uit de aanleg van een door de overheid beheerde passieve netwerkinfrastructuur met de bedoeling die voor breedbandexploitanten beschikbaar te maken door op niet-discriminerende voorwaarden wholesaletoeegang tot het netwerk te verlenen. De exploitatie van het netwerk en het tegen een vergoeding verlenen van wholesaletoeegang daartoe is een economische activiteit in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. De aanleg van een breedbandnetwerk met het oog op de commerciële exploitatie daarvan vormt volgens de rechtspraak een economische activiteit, dat wil zeggen dat er reeds op het moment van de aanleg van het breedbandnetwerk sprake kan zijn van staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU ⁽⁸⁾. Aanbieders van elektronische-communicatiediensten die wholesaletoeegang wensen tot een door de overheid geëxploiteerd netwerk zullen ook als begunstigden van de steun worden beschouwd.
4. *Door een concessiehouder beheerd netwerk*: lidstaten kunnen ook de uitrol financieren van een breedbandnetwerk dat overheidseigendom blijft, maar waarvan de exploitatie door een concurrerende inschrijvingsprocedure aan een commerciële exploitant wordt aangeboden om dit op wholesaleniveau te beheren en te exploiteren ⁽⁹⁾. Ook in dit geval kan de maatregel staatssteun vormen omdat het netwerk wordt aangelegd met het oog op de exploitatie ervan. De exploitant die het netwerk beheert en exploiteert alsook derde aanbieders van elektronische-communicatiediensten die wholesaletoeegang tot het netwerk zoeken, zullen ook als begunstigden van de steun worden beschouwd.

⁽¹⁾ „Gap funding” verwijst naar het verschil tussen de investeringskosten en de verwachte opbrengsten voor particuliere investeerders.

⁽²⁾ Of een overheidsinstantie die de steun verleent.

⁽³⁾ Met de term „investeerders” worden ondernemingen of exploitanten van elektronische-communicatienetwerken aangeduid die investeren in de aanleg en de uitrol van breedbandinfrastructuur.

⁽⁴⁾ Voorbeelden van gap funding bieden de besluiten van de Commissie betreffende steunmaatregel SA.33438 a.o — Polen — Sieć szerokopasmowa Polski Wschodniej, betreffende steunmaatregel SA.32866 — Griekenland — Broadband development in Greek rural areas, betreffende steunmaatregel SA.31851 — Italië — Banda larga nelle Marche, en betreffende steunmaatregel N 368/09 — Duitsland — Änderung der Breitbandbeihilferegelung en N 115/08 — Breitbandversorgung ländlicher Räume in Deutschland.

⁽⁵⁾ Besluiten van de Commissie betreffende steunmaatregel N 53/10 — Duitsland, Rahmenregelung der Bundesregierung zur Bereitstellung von Lehrrohren, betreffende steunmaatregel N 596/09 — Italië — Strategia per la riduzione del digital divide in Lombardia; zie ook het besluit van de Commissie betreffende steunmaatregel N 383/09 — Duitsland — Änderung der Regelung N 150/08 — Breitbandversorgung ländlicher Räume im Freistaat Sachsen.

⁽⁶⁾ Kosten inzake civieltechnische werken en andere investeringen in passieve infrastructuur kunnen tot wel 70 % van de totale kosten van een breedbandproject vormen.

⁽⁷⁾ Besluit van de Commissie betreffende steunmaatregel N 330/10 — Frankrijk — Programme national Très Haut Débit, dat betrekking had op verschillende vormen van optreden, waaronder een vorm waarbij de collectivités territoriales eigen breedbandnetwerken kunnen exploiteren als een „regiebedrijf”.

⁽⁸⁾ Arrest van 24 maart 2011, gevoegde zaken T-443/08 en T-455/08, Freistaat Sachsen e.a./Commissie, reeds aangehaald.

⁽⁹⁾ Besluiten van de Commissie betreffende steunmaatregel N 497/10 — Verenigd Koninkrijk — SHEFA — 2 Interconnect, betreffende steunmaatregel N 330/10 — Frankrijk — Programme national Très Haut Débit, betreffende steunmaatregel N 183/09 — Litouwen — Kaimiškųjų vietovių informacinių technologijų plėčiausio tinklo plėtra.

BIJLAGE II

VERKLARENDE LIJST VAN TECHNISCHE TERMEN

Voor de toepassing van deze richtsnoeren zijn de hierna volgende definities van toepassing. De definities laten verdere veranderingen op de markt, wijzigingen op het gebied van technologie en regulering onverlet.

Backhaulnetwerk: het deel van het breedbandnetwerk dat de tussenschakel vormt tussen het backbonenetwerk en het aansluitnetwerk en dat data van en naar het wereldwijde netwerk brengt.

Bitstroomtoegang: de aanbieder van wholesaletoeegang installeert een snelle-toegangsverbinding met de locaties van de klant en stelt deze toegangsverbinding ter beschikking van derden.

Buis: ondergrondse pijp of doorvoer die wordt gebruikt om (vezel-, koper- of coax-)kabels van een breedbandnetwerk in onder te brengen.

Dark fibre: onverlichte vezel waarop geen transmissiesystemen zijn aangesloten.

FFTH (Fibre to the Home): een netwerk waarmee de glasvezel tot bij de locatie van de eindgebruiker komt, d.w.z. een aansluitnetwerk dat zowel in het feeder- als in het dropsegment van het aansluitnetwerk (met inbegrip van binnenhuisbekabeling) uit glasvezellijnen bestaat.

FTTB (Fibre to the Building): de glasvezel wordt uitgerold tot aan de locatie van de eindgebruiker, maar binnen het gebouw worden koper-, coax- of LAN-kabels gebruikt.

FTTN (Fibre to the Nodes): de glasvezel eindigt in een straatkast op verschillende kilometers van de locatie van de klant, waarbij het laatste deel van de verbinding bestaat uit koperen kabels (bij Fibre to the Cabinet (FTTC)/VDSL-netwerken) of coaxkabels (bij kabel/DOCSIS 3-netwerken). FTTN wordt vaak als een (tijdelijke) tussenstap naar een volwaardig FTTH-netwerk gezien.

Neutrale netwerken: netwerken die alle soorten netwerktypologieën kunnen ondersteunen. In geval van FTTH-netwerken moet de infrastructuur zowel point-to-point- als point-to-multipoint-topologieën kunnen ondersteunen.

Next Generation Access (NGA) netwerken: aansluitnetwerken die volledig of gedeeltelijk gebruikmaken van optische elementen en die breedbandtoegangsdiensten kunnen leveren met betere kenmerken dan bestaande basisbreedbandnetwerken.

Passief netwerk: breedbandnetwerk zonder enige actieve component. Het omvat gewoonlijk civieltechnische infrastructuur, buizen, dark fibre en straatkasten.

Passieve wholesaletoeegang: toegang tot een transmissiemedium zonder elektronische component.

Point-to-Multipoint (PMP): een netwerktopologie met eigen individuele klantenlijnen naar een tussenliggend passief knooppunt (bijv. een straatkast) waar deze lijnen worden geaggregeerd op een gedeelde lijn. Het aggregeren kan passief plaatsvinden (met splitters zoals in een PON-architectuur) of actief (zoals FTTC).

Point-to-Point: netwerktopologie waarbij de klantenlijnen vanaf de klant tot aan het Metropolitan Point of Presence (MPoP) volledig dedicated blijven.

Toegangssegment: „laatste kilometer” segment dat het backhaulnetwerk verbindt met de locatie van de eindgebruiker.

Volledige ontbundeling: fysieke ontbundeling verleent toegang tot de aansluitlijn van de eindgebruiker, en de eigen transmissiesystemen van de concurrent kunnen hierlangs rechtstreeks data doorgeven. In bepaalde omstandigheden kan virtuele ontbundeling als gelijkwaardig gelden met fysieke ontbundeling.

Wholesaletoegangsproducten: toegang waarmee een exploitant de faciliteiten van een andere exploitant kan gebruiken. De volgende wholesaletoegangsproducten kunnen via het gesubsidieerde netwerk worden aangeboden:

- FITH/FTTB-netwerk: toegang tot buizen, toegang tot dark fibre, ontbundelde toegang tot de local loop (WDM-PON of Optical Distribution Frame (ODF) ontbundeling), en bitstroomtoegang;
- kabelnetwerken: toegang tot buizen en bitstroomtoegang;
- FTTC (Fibre to the Cabinet) netwerken: toegang tot buizen, subloopontbundeling (SLU) en bitstroomtoegang;
- passieve netwerkinfrastructuur: toegang tot buizen, toegang tot dark fibre en/of ontbundelde toegang tot de local loop. In geval van een geïntegreerde exploitant: de verplichtingen toegang te verlenen (die verschillen van de toegang tot de passieve infrastructuur) worden opgelegd overeenkomstig de bepalingen van de NGA-aanbeveling;

- ADSL-gebaseerde breedbandnetwerken: ontbundelde toegang tot de local loop, bitstroomtoegang;
 - mobiele of draadloze netwerken: bitstroom, medegebruik van fysieke masten en toegang tot de backhaulnetwerken;
 - satellietplatform: bitstroomtoegang.
-