



Brussel, 12.12.2022
C(2022) 9343 final

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

Richtsnoeren voor staatssteun aan breedbandnetwerken

INHOUD

1.	INLEIDING	3
2.	TOEPASSINGSGEBIED, DEFINITIES, SOORTEN BREEDBANDNETWERKEN	5
2.1	Toepassingsgebied	5
2.2	Definities.....	6
2.3	Soorten breedbandnetwerken.....	8
2.3.1	Vaste ultrasnelle toegangsnetwerken.....	8
2.3.2	Mobiele toegangsnetwerken	9
2.3.3	Backhaulnetwerken.....	10
3.	BEOORDELING VAN DE VERENIGBAARHEID OP GROND VAN ARTIKEL 106, LID 2, VAN HET VERDRAG.....	10
4.	BEOORDELING VAN DE VERENIGBAARHEID OP GROND VAN ARTIKEL 107, LID 3, PUNT C), VAN HET VERDRAG	12
5.	STEUN VOOR DE UITROL VAN BREEDBANDNETWERKEN	13
5.1	Eerste voorwaarde: facilitering van de ontwikkeling van een economische activiteit	14
5.1.1	Netwerken als faciliteerders van economische activiteiten	14
5.1.2	Stimulerend effect.....	14
5.1.3	Naleving van andere bepalingen van het Unierecht	15
5.2	Tweede voorwaarde: de steun mag de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt, niet zodanig beïnvloeden dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.....	15
5.2.1	Positieve effecten van de steun	15
5.2.2	Noodzaak van overheidsoptreden	15
5.2.3	Geschiktheid van de steun als beleidsinstrument	26
5.2.4	Evenredigheid van de steun	30
5.2.5	Transparantie, verslaglegging en monitoring van de steun	40
5.3	Negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer.....	41
5.4	Afweging tussen de positieve effecten van steun en de negatieve effecten ervan op de mededinging en het handelsverkeer	41
6.	VERENIGBAARHEIDSBEOORDELING VAN INTRODUCTIEMAATREGELEN.....	42
6.1	Sociale vouchers	43
6.2	Connectiviteitsvouchers.....	44
6.2.1	Eerste voorwaarde: facilitering van de ontwikkeling van een economische activiteit	44
6.2.2	Tweede voorwaarde: de steun mag de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt, niet zodanig beïnvloeden dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.....	45
7.	TRANSPARANTIE, VERSLAGLEGGING EN MONITORING	47

7.1	Transparantie	47
7.2	Verslaglegging	47
7.3	Monitoring	48
8.	PLAN INZAKE EX-POSTEVALUATIES	48
9.	SLOTBEPALINGEN	49

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

Richtsnoeren voor staatssteun aan breedbandnetwerken

1. INLEIDING

1. Connectiviteit is een fundamentele bouwsteen van de digitalisering. Zij is van strategisch belang voor de groei en innovatie in alle economische sectoren van de Unie en voor sociale en territoriale samenhang.
2. De Unie heeft ambitieuze doelstellingen voor connectiviteit vastgesteld in de mededeling over de gigabitmaatschappij¹, de mededeling “De digitale toekomst van Europa vormgeven”², de mededeling over het digitale kompas³ en in haar voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het beleidsprogramma 2030 “Traject naar het digitale decennium”⁴ (hierna “DDPP-voorstel” genoemd).
3. In de mededeling over de gigabitmaatschappij heeft de Commissie de volgende doelstellingen voor de connectiviteit voor 2025 uiteengezet: a) alle huishoudens in de Unie, in de steden en op het platteland, dienen toegang te hebben tot internetverbindingen met een downloadsnelheid van ten minste 100 Mbps, die moet kunnen worden opgewaardeerd tot 1 Gbps; b) sociaaleconomische actoren, zoals ondernemingen die in sterke mate digitaal werken, scholen, ziekenhuizen en overheden, dienen te beschikken over een downloadsnelheid van ten minste 1 Gbps en een uploadsnelheid van ten minste 1 Gbps; en c) in alle stedelijke gebieden en op alle belangrijke transportroutes dient ononderbroken 5G-dekking aanwezig te zijn⁵.
4. In de mededeling “De digitale toekomst van Europa vormgeven” is uitgelegd dat “100 Mbps, op te waarden tot gigabitsnelheid” de verwachting van de Commissie weerspiegelt dat huishoudens in de loop van dit decennium steeds vaker 1 Gbps nodig zullen hebben⁶.

¹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's van 14 september 2016, *Connectiviteit voor een competitieve digitale eengemaakte markt — Naar een Europese gigabitmaatschappij*, COM(2016) 587 final.

² Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's van 19 februari 2020, *De digitale toekomst van Europa vormgeven*, COM(2020) 67 final.

³ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's van 9 maart 2021, *Digitaal kompas 2030: de Europese aanpak voor het digitale decennium*, COM(2021) 118 final.

⁴ Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het beleidsprogramma 2030 *Traject naar het digitale decennium*, COM(2021) 574 final, 2021/0293 (COD).

⁵ Onderdeel 3 van de mededeling over de gigabitmaatschappij.

⁶ Eindnoot 3 van de mededeling over het vormgeven van de digitale toekomst van Europa.

5. In de mededeling over het digitale kompas is als connectiviteitsdoelstelling opgenomen dat alle huishoudens in de Unie tegen 2030 moeten zijn aangesloten op een gigabitnetwerk⁷ en dat alle bevolkte gebieden door 5G moeten worden gedekt⁸. In het DDPP-voorstel wordt onderstreept dat “[d]e maatschappelijke behoefte aan bandbreedte voor uploaden en downloaden [...] voortdurend [groeit]. Tegen 2030 moeten er netwerken met gigabitsnelheden beschikbaar komen die toegankelijk zijn voor iedereen die dergelijke capaciteit nodig heeft of wil”⁹.
6. Om de doelstellingen van de Unie voor 2025 en 2030 te behalen, zijn adequate investeringen nodig. Dergelijke investeringen zijn voornamelijk afkomstig van particuliere investeerders en kunnen waar nodig worden aangevuld met openbare middelen, in overeenstemming met de staatssteunregels.
7. De COVID-19-pandemie heeft het belang van performante elektronische-communicatienetwerken voor mensen, ondernemingen en overheden onderstreept. Op 27 mei 2020 heeft de Commissie een voorstel gedaan voor een belangrijk herstelplan om de economische en sociale impact van de pandemie te verzachten: NextGenerationEU¹⁰. De herstel- en veerkrachtfaciliteit, die is ingesteld bij Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad¹¹, maakt deel uit van dat plan. Eén van de belangrijkste prioriteiten van de herstel- en veerkrachtfaciliteit is het ondersteunen van de digitale transitie, door middel van connectiviteitsmaatregelen die met name gericht zijn op het dichten van de digitale kloof tussen stedelijke en plattelandsgebieden en op het aanpakken van marktfalen met betrekking tot de uitrol van performante netwerken. Verordening (EU) 2021/241 vereist dat elke lidstaat ten minste 20 % van de toegewezen middelen besteedt aan maatregelen ter bevordering van de digitale transitie.
8. Elektronische-communicatienetwerken kunnen bovendien bijdragen tot het behalen van duurzaamheidsdoelstellingen. De doelstelling van de Unie om tegen 2050 klimaatneutraal te zijn, zoals uiteengezet in de mededeling over de Europese Green Deal¹² en in Verordening (EU) 2021/1119 van het Europees Parlement en de Raad¹³, kan niet worden behaald zonder een wezenlijke digitale transformatie van de maatschappij. Eén van de essentiële componenten van de digitale transformatie van de Unie bestaat in de ontwikkeling van beveiligde en performante elektronische-

⁷ In het huidige stadium van ontwikkeling kunnen fibre to the home (glasvezel aan huis), fibre to the building (glasvezel naar het gebouw) en performante kabelnetwerken (ten minste Docsis 3.1) een downloadsnelheid van 1 Gbps leveren.

⁸ Onderdeel 3.2 van de mededeling over het digitale kompas.

⁹ Overweging 7 van het DDPP-voorstel.

¹⁰ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's van 27 mei 2020, *Het moment van Europa: herstel en voorbereiding voor de volgende generatie*, COM(2020) 456 final.

¹¹ Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17). Zie ook Verordening (EU) 2020/2094 van de Raad van 14 december 2020 tot vaststelling van een herstelinstrument van de Europese Unie ter ondersteuning van het herstel na de COVID-19-crisis (PB L 433I van 22.12.2020, blz. 23).

¹² Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's van 11 december 2019, *De Europese Green Deal*, COM(2019) 640 final.

¹³ Verordening (EU) 2021/1119 van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 2021 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) 2018/1999 (Europese klimaatwet) (OJ L 243, 9.7.2021, blz. 1).

communicatienetwerken die helpen een belangrijke bijdrage te leveren aan de belangrijkste milieudoelstellingen van de Unie. Elektronische-communicatienetwerken zelf zullen tegelijkertijd duurzamer en energie- en hulpbronnefficiënter moeten worden.

9. De elektronische-communicatiesector heeft een diepgaand liberalisatieproces ondergaan en is nu aan sectorale regulering onderworpen. Richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad¹⁴ voorziet in het regelgevingskader voor elektronische communicatie.
10. Het mededingingsbeleid, en de staatssteunregels in het bijzonder, spelen een belangrijke rol bij het behalen van de doelstellingen van de digitale strategie en het ontwikkelen van een gecoördineerde investeringsstrategie voor connectiviteit. Het staatssteuntoezicht in de breedbandsector moet garanderen dat staatssteun leidt tot meer breedbanddekking en -gebruik dan zonder overheidsoptreden het geval zou zijn en daarbij beter betaalbare diensten van hogere kwaliteit en concurrentiebevorderende investeringen ondersteunen. Iedere 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.
11. In 2020 startte de Commissie een evaluatie van de breedbandrichtsnoeren van 2013¹⁵ om te beoordelen of die nog steeds geschikt waren. Uit de resultaten¹⁶ bleek dat de regels weliswaar in principe goed werkten, maar dat gerichte aanpassingen nodig waren om de recente technologische en marktontwikkelingen te weerspiegelen en rekening te houden met wetgevingsontwikkelingen en huidige prioriteiten¹⁷.

2. TOEPASSINGSGEBIED, DEFINITIES, SOORTEN BREEDBANDNETWERKEN

2.1 Toepassingsgebied

12. Om te beletten dat staatssteun de mededinging op de interne markt buitensporig verstoort of dreigt te verstoren en het handelsverkeer tussen lidstaten aanzienlijk ongunstig beïnvloedt, is in artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna “het Verdrag” genoemd) het beginsel vastgelegd dat staatssteun verboden is. In bepaalde gevallen kan staatssteun echter met de interne markt verenigbaar zijn op grond van artikel 107, leden 2 en 3, van het Verdrag.

¹⁴ Richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie (PB L 321 van 17.12.2018, blz. 36).

¹⁵ Mededeling van de Commissie van 26 januari 2013, *EU-richtsnoeren voor de toepassing van de staatssteunregels in het kader van de snelle uitrol van breedbandnetwerken* (PB C 25 van 26.1.2013) (de “breedbandrichtsnoeren van 2013”).

¹⁶ Zie het werkdokument van de diensten van de Commissie over de resultaten van de evaluatie van 7 juli 2021, SWD(2021) 195 final.

¹⁷ Zie het werkdokument van de diensten van de Commissie met een samenvatting van de evaluatie van de staatssteunregels voor de uitrol van breedbandinfrastructuur van 7 juli 2021, SWD(2021) 194 final.

13. De lidstaten zijn op grond van artikel 108, lid 3, van het Verdrag verplicht om de Commissie op de hoogte te brengen van elk voornemen tot invoering van steunmaatregelen, tenzij de steun valt onder een van de categorieën die uit hoofde van artikel 109 van het Verdrag zijn vrijgesteld van de kennisgevingsvereiste¹⁸.
14. In deze richtsnoeren wordt toegelicht hoe de Commissie op basis van artikel 106, lid 2, artikel 107, lid 2, punt a), en artikel 107, lid 3, punt c), van het Verdrag de verenigbaarheid zal beoordelen van staatssteun voor de uitrol en benutting van vaste en mobiele breedbandnetwerken en -diensten.
15. Overheidsoptreden dat niet voldoet aan een van de in artikel 107, lid 1, van het Verdrag vastgelegde voorwaarden vormt geen staatssteun. Dat optreden valt dienovereenkomstig niet onder de in deze richtsnoeren vastgelegde beoordeling van de verenigbaarheid.
16. Met name financiering van de Unie die centraal wordt beheerd door de instellingen, agentschappen, gezamenlijke ondernemingen of andere organen van de Unie en die niet onder de directe of indirecte controle van de lidstaten valt¹⁹, vormt geen staatssteun.
17. Steun voor de uitrol en benutting van breedbandnetwerken en -diensten mag niet worden toegekend aan ondernemingen in moeilijkheden, zoals uiteengezet in de richtsnoeren van de Commissie voor reddings- en herstructureringssteun aan niet-financiële ondernemingen in moeilijkheden²⁰.
18. Bij de beoordeling van steun aan een onderneming ten aanzien waarvan er een uitstaand bevel tot terugvordering bestaat naar aanleiding van een eerder besluit van de Commissie waarbij de steun illegaal en onverenigbaar met de interne markt is verklaard, houdt de Commissie rekening met het bedrag aan steun dat nog moet worden teruggevorderd²¹.

2.2 Definities

19. Voor de toepassing van deze richtsnoeren wordt verstaan onder:
 - a) “breedbandnetwerk”: een elektronisch communicatienetwerk, zoals gedefinieerd in artikel 2, punt 1, van Richtlijn (EU) 2018/1972, dat breedbanddiensten voor elektronische communicatie (“breedbanddiensten”) levert;
 - b) “toegangsnetwerk”: het segment van een breedbandnetwerk dat het backhaulnetwerk aansluit op de panden of apparaten van eindgebruikers;

¹⁸ Bijvoorbeeld Verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard (PB L 187 van 26.6.2014, blz. 1).

¹⁹ Zoals financiering die wordt verstrekt in het kader van Verordening (EU) 2021/1153 van het Europees Parlement en de Raad van 7 juli 2021 tot vaststelling van de Connecting Europe Facility en tot intrekking van Verordeningen (EU) nr. 1316/2013 en (EU) nr. 283/2014 (PB L 249 van 14.7.2021, blz. 38).

²⁰ Mededeling van de Commissie, *Richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan niet-financiële ondernemingen in moeilijkheden*, onderdeel 2.2 (PB C 249 van 31.7.2014, blz. 1).

²¹ Zie arrest van het Gerecht van 13 september 1995, TWD/Commissie, gevoegde zaken T-244/93 en T-486/93, ECLI:EU:T:1995:160, punt 56. Zie ook de mededeling van de Commissie betreffende de terugvordering van onrechtmatige en onverenigbare staatssteun (PB C 247 van 23.7.2019, blz. 1).

- c) “vast toegangsnetwerk”: een breedbandnetwerk dat voorziet in diensten voor gegevensoverdracht aan eindgebruikers op een vaste locatie met gebruik van verschillende technologieën, waaronder kabel, digital subscriber line (“DSL”), glasvezel en draadloze technologieën;
- d) “vast ultrasnel toegangsnetwerk”: een vast toegangsnetwerk dat breedbanddiensten levert met een downloadsnelheid van ten minste 100 Mbps (“vaste ultrasnelle breedbanddiensten”);
- e) “mobiel toegangsnetwerk”: een draadloos communicatienetwerk dat voorziet in connectiviteit voor eindgebruikers op elke locatie in het door het netwerk gedekte gebied met gebruik van één of meer internationale normen voor mobiele telecommunicatie (“IMT”);
- f) “backhaulnetwerk”: het deel van een netwerk dat het toegangsnetwerk verbindt met het backbonenetwerk. Het is dat deel van het netwerk waar het verkeer van eindgebruikers wordt gebundeld;
- g) “backbonenetwerk”: het kernnetwerk dat backhaulnetwerken van verschillende geografische gebieden of regio’s onderling verbindt;
- h) “actief netwerk”: een breedbandnetwerk met actieve componenten (bijvoorbeeld transponders, routers en schakelaars, actieve antennes) en passieve componenten (bijvoorbeeld buizen, palen, masten, dark fibre, kasten en mangaten);
- i) “infrastructuur”: een breedbandnetwerk zonder actieve component dat doorgaans de fysieke infrastructuur, zoals gedefinieerd in artikel 2, lid 2, punt 2), van Richtlijn 2014/61/EU van het Europees Parlement en de Raad²², en kabels (met inbegrip van dark fibre en koperen kabels) omvat;
- j) “piektijd”: de tijd van de dag met een typische duur van één uur, waarin de netwerkbelasting gewoonlijk op het maximum zit;
- k) “piektijdomstandigheden”: de omstandigheden waarmee het netwerk naar verwachting te maken zal krijgen tijdens de “piektijd”;
- l) “aansluitbaar pand”: pand van een eindgebruiker waaraan een exploitant, op verzoek van eindgebruikers en binnen vier weken na de datum van het verzoek, breedbanddiensten kan verstrekken (ongeacht of dit pand al op het netwerk is aangesloten). De prijs die de exploitant in rekening brengt voor het verstrekken van dergelijke breedbanddiensten in het pand van eindgebruikers mag in dit geval niet hoger liggen dan de normale aansluitkosten. Dat houdt in dat de prijs geen extra of buitengewone kosten ten opzichte van de normale handelspraktijk mag omvatten en in ieder geval niet hoger mag zijn dan de gebruikelijke prijs in de betrokken lidstaat. Die prijs moet worden vastgesteld door de bevoegde nationale instantie;

²² Richtlijn 2014/61/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake maatregelen ter verlaging van de kosten van de aanleg van elektronischecommunicatienetwerken met hoge snelheid (PB L 155 van 23.5.2014, blz. 1).

- m) “relevante tijdshorizon”: een tijdshorizon die wordt gebruikt voor het verifiëren van geplande particuliere investeringen en die overeenkomt met de termijn die door de lidstaat wordt geraamd voor de uitrol van het geplande door de staat gefinancierde netwerk, beginnend op het moment van publicatie van de openbare raadpleging over het geplande overheidsoptreden en eindigend op het moment dat het netwerk in werking treedt, namelijk de start van de verlening van wholesale- of retailediensten op het door de staat gefinancierde netwerk. De relevante tijdshorizon die in aanmerking wordt genomen mag niet korter zijn dan twee jaar;
- n) “overbebouwing”: het uitrollen van een door de staat gefinancierd netwerk in aanvulling op een of meer bestaande netwerken in een bepaald gebied;
- o) “verdringing”: een economisch effect van een overheidsoptreden dat ertoe leidt dat particuliere investeringen worden ontmoedigd, verhinderd, verlaagd of zelfs stopgezet. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer particuliere investeerders de winstgevendheid van hun eerdere of geplande investering zien afnemen als gevolg van staatssteun voor een alternatieve investering, waardoor zij ertoe kunnen besluiten hun investering te verminderen, stop te zetten of te wijzigen, de markt geheel te verlaten of te besluiten een nieuwe markt of een geografisch gebied niet te betreden;
- p) “sprongsgewijze verandering”: een aanzienlijke verbetering die wordt verwezenlijkt door door de staat gefinancierde netwerken, leidend tot aanzienlijke nieuwe investeringen in de breedbandnetwerken en aanzienlijke nieuwe capaciteiten voor de markt in termen van de beschikbaarheid van breedbanddiensten, capaciteit, snelheid of andere relevante kenmerken van het netwerk en de mededinging;
- q) “digitale kloof”: de kloof tussen de gebieden of regio’s die toegang tot adequate breedbanddiensten hebben en die welke niet over die toegang beschikken.

2.3 Soorten breedbandnetwerken

- 20. Voor de beoordeling van staatssteun wordt in deze richtsnoeren een onderscheid gemaakt tussen vaste ultrasnelle toegangsnetwerken, mobiele toegangsnetwerken en backhaulnetwerken, zoals verder omschreven in de delen 2.3.1, 2.3.2 en 2.3.3. “Vaste ultrasnelle toegangsnetwerken” en “mobiele toegangsnetwerken” worden door elkaar gebruikt met respectievelijk “vaste netwerken” en “mobiele netwerken”. Alle in deze richtsnoeren vermelde snelheden gelden voor de piektijdstandigheden.

2.3.1 Vaste ultrasnelle toegangsnetwerken

- 21. In het huidige stadium van technologische ontwikkeling zijn er verschillende soorten vaste ultrasnelle netwerken, waaronder: a) op glasvezelkabels gebaseerde netwerken

(FTTx)²³; en b) geavanceerde, geüpgradede kabelnetten die minstens de standaard “DOCSIS 3.0” gebruiken²⁴. Draadloze netwerken, zoals bepaalde vaste draadloze toegangsnetwerken²⁵ en satellietnetwerken²⁶, kunnen ook in staat zijn om vaste ultrasnelle breedbanddiensten te verlenen.

2.3.2 Mobiele toegangsnetwerken

22. In het huidige stadium van de markt- en technologische ontwikkeling bestaan verschillende generaties mobiele technologieën naast elkaar²⁷.
23. De overgang naar elke nieuwe mobiele generatie is over het algemeen incrementeel²⁸. In het huidige stadium worden 4G-netwerken in sommige delen van de Unie nog steeds gebruikt en is de uitrol van niet-autonome 5G-netwerken afhankelijk van

²³ FTTx verwijst naar verschillende soorten netwerken waaronder fibre to the building (FTTB), fibre to the home (FTTH), fibre to the premises (FTTP) en fibre to the cabinet (FTTC). FTTC-netwerken kunnen echter alleen vaste ultrasnelle diensten verlenen wanneer gebruik wordt gemaakt van vectoring over lussen van een bepaalde lengte (technologie die de prestaties van VDSL (very high-speed digital subscriber line) verbetert).

²⁴ DOCSIS staat voor “data over cable service interface specifications”. Het is een wereldwijd erkende telecommunicatienorm die generaties van specificaties ontwikkelt en verspreidt (DOCSIS 1.0, DOCSIS 1.1, DOCSIS 2.0, DOCSIS 3.0, DOCSIS 3.1 enz.). Momenteel zijn op de markt specificaties voor DOCSIS 4.0 ontwikkeld.

²⁵ Bijvoorbeeld vaste draadloze toegangsnetwerken op basis van 5G-technologie en mogelijk andere draadloze technologieën die vaste radio-oplossingen omvatten, met name de volgende generatie Wi-Fi (Wi-Fi6).

²⁶ Oplossingen die gebruikmaken van satelliettechnologie worden momenteel in sommige gevallen gebruikt in afgelegen of geïsoleerde gebieden in situaties waarin zij kunnen voorzien in een geschikt niveau van vaste breedbanddiensten. In de toekomst zullen geavanceerdere satellieten beschikbaar worden die de kwaliteit van de breedbanddiensten aanzienlijk kunnen verbeteren en kunnen voorzien in ultrasnelle snelheden (bv. de very high throughput satellites). Satellieten spelen ook een rol bij het verlenen van diensten aan overheden. Er worden verschillende constellaties van satellieten met lage omloopbaan (LEO) voorbereid die naar verwachting de latentie zullen kunnen verlagen.

²⁷ Alle mobiele breedbandsystemen (2G, 3G, 4G en 5G) zijn gebaseerd op de internationale normen voor mobiele telecommunicatie (IMT) van de Internationale Telecommunicatie-unie. IMT-normen zijn specificaties en eisen voor mobiele breedbanddiensten met hoge snelheid, gebaseerd op de technologische vooruitgang in het relevante tijdschema. De functies en mogelijkheden van nieuwe normen worden geleidelijk in de mobiele netwerken geïntegreerd. Bovendien hebben de hoeveelheid en het type van het gebruikte spectrum, met uiteenlopende verspreidingskenmerken, een belangrijke invloed op de kwaliteit van de geleverde dienst. Van de drie pioniersbanden die zijn geïdentificeerd voor 5G-diensten wordt bijvoorbeeld momenteel geschat dat 700 MHz geschikter is voor de dekking van grote gebieden en binnen, wordt 3,6 GHz (3,4–3,8 GHz) gekenmerkt door een hoge capaciteit, maar lagere dekking dan de 700 MHz-band; zal 26 GHz (24,25–27,5 GHz) waarschijnlijk worden gebruikt voor hotspots in kleine gebieden met een zeer hoge vraag (zoals vervoershubs, uitgaansgelegenheden, industriële of winkellocaties, of langs belangrijke wegen en spoorwegen in plattelandsgebieden) en zal die niet worden gebruikt om te zorgen voor de dekking van grote gebieden. Voor nieuwe mobiele generaties kan ook gebruik worden gemaakt van frequentiebanden die oorspronkelijk voor eerdere generaties werden gebruikt.

²⁸ Latere versies van 2G (het zogenaamde 2G enhanced of 2.xG) waren beter dan 2G zelf. Stapsgewijze upgrades van 3G (3.xG-versies) leverden betere prestaties dan 3G. Ook in het geval van 4G is het 4.5G-systeem voor cellulaire communicatie op verschillende punten beter dan 4G. 4.5G is het resultaat van de ontwikkeling van LTE, die leidde tot LTE-Advanced. De initiële uitrol van 5G-netwerken zal waarschijnlijk gericht zijn op verbeterde mobiele breedbanddiensten (een van de praktische toepassingen voor 5G). Autonome 5G-netwerken zullen naar verwachting aanzienlijke snelheids- en latentieverbeteringen opleveren, een grotere dichtheid van aangesloten apparaten ondersteunen in vergelijking met vorige generaties en nieuwe functies beschikbaar maken, zoals segmentatie van netwerken (“network slicing”), wat op zijn beurt nieuwe praktische toepassingen voor 5G mogelijk zal maken.

bestaande netwerken voor 4G Long Term Evolution (“LTE”) en LTE-Advanced²⁹. Verwacht wordt dat 5G-netwerken in de toekomst geleidelijk autonoom zullen worden en niet langer afhankelijk zullen zijn van bestaande 4G-netwerken. Autonome 5G-netwerken zullen naar verwachting performantere mobiele diensten mogelijk maken, waaronder een lagere latentie en een hogere overdrachtscapaciteit, evenals geavanceerde gebruiksscenario’s en toepassingen.

24. Om een doeltreffend en efficiënt gebruik van radiospectrum te garanderen, kunnen lidstaten voorwaarden opleggen voor individuele rechten op het gebruik van radiospectrum, zoals verplichtingen in verband met de dekking en de kwaliteit van de dienst. Dergelijke verplichtingen kunnen de geografische dekking, dekking van de bevolking en transportroutes omvatten met bepaalde vereisten inzake de minimale kwaliteit van de dienst³⁰.

2.3.3 Backhaulnetwerken

25. Backhaulnetwerken zijn noodzakelijk voor het gebruik van zowel vaste als mobiele toegangsnetwerken. Backhaulnetwerken kunnen gebaseerd zijn op koper, glasvezel, microgolven en satellietoplossingen³¹.

3. BEOORDELING VAN DE VERENIGBAARHEID OP GROND VAN ARTIKEL 106, LID 2, VAN HET VERDRAG

26. In sommige gevallen mogen de lidstaten de verlening van breedbanddiensten aanmerken als dienst van algemeen economisch belang (“DAEB”) in de zin van artikel 106, lid 2, van het Verdrag³² en de uitrol ondersteunen van een netwerk dat dergelijke diensten verleent. Compensatie voor de kosten die zijn gemaakt om een dergelijke dienst van algemeen economisch belang te verlenen, vormt geen staatssteun indien aan de vier cumulatieve voorwaarden van het Altmark-arrest³³ is voldaan. De compensatie voor de verlening van een dienst van algemeen economisch belang die staatssteun vormt, zal worden beoordeeld volgens de regels die van toepassing zijn op

²⁹ Niet-autonome 5G-netwerken kunnen gebruikmaken van nieuwe apparatuur en 5G-frequenties om de kwaliteit van de geleverde diensten te verbeteren, maar kunnen nog steeds gebruikmaken van 4G-netwerkelementen.

³⁰ Momenteel vereisen dekkingsverplichtingen in verband met bepaalde spectrumbanden bijvoorbeeld, afhankelijk van de soorten spectrum, een dekking van een bepaald percentage van de bevolking of een gebied en minimumeisen voor de kwaliteit wat betreft de snelheid en latentie. Dergelijke dekkingsverplichtingen moeten vaak binnen een periode van maximaal vijf jaar, en soms binnen een periode van zeven jaar, vanaf de toekenning van het desbetreffende spectrum worden nagekomen.

³¹ Bij de vroege generaties van mobiele netwerken werd de backhaul van het radiobasisstation tot het mobiele schakelcentrum grotendeels geleverd door middel van punt-naar-puntverbindingen op basis van microgolven. De uitrol van LTE-Advanced en de invoering van 5G hebben geleid tot hogere backhaulessen en een toegenomen gebruik van glasvezelnetwerken om basisstations te verbinden.

³² 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. Een DAEB kan bijvoorbeeld aan een onderneming worden toevertrouwd door een concessie voor openbare dienstverlening toe te kennen; zie arrest van het Gerecht van 13 juni 2000, EPAC/Commissie, gevoegde zaken T-204/97 en T-270/97, ECLI:EU:T:2000:148, punt 126, en arrest van het Gerecht van 15 juni 2005, Fred Olsen/Commissie, T-17/02, ECLI:EU:T:2005:218, punten 186, 188 en 189.

³³ Arrest van het Hof van Justitie van 24 juli 2003, Altmark Trans en Regierungspräsidium-Magdeburg, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, punten 87-95.

staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst (“het DAEB-pakket”)³⁴.

27. In deze richtsnoeren wordt de definitie van een DAEB slechts geïllustreerd door de regels van het DAEB-pakket toe te passen op breedbandnetwerken, met inachtneming van specifieke sectorale kenmerken.
28. Met betrekking tot de definitie van een echte DAEB heeft de Commissie verduidelijkt dat lidstaten geen specifieke openbaredienstverplichtingen kunnen verbinden aan diensten die al worden verricht of kunnen worden verricht op bevredigende wijze en op voorwaarden, zoals prijs, objectieve kwaliteitsmerken, en continuïteit van en toegang tot de dienst, die stroken met het algemeen belang, zoals bepaald door de lidstaat, door ondernemingen die onder normale marktomstandigheden actief zijn³⁵.
29. Wanneer de Commissie dit beginsel toepast op de breedbandsector, houdt zij bij haar beoordeling van de vraag of er bij de kwalificatie als DAEB geen kennelijke fout is gemaakt, rekening met de volgende elementen:
 - a) de staatssteun mag alleen gebieden bestrijken waar kan worden aangetoond dat particuliere investeerders niet in staat zijn om toegang tot adequate breedbanddiensten te bieden. Overeenkomstig Richtlijn (EU) 2018/1972 wordt het niveau van adequate breedbanddiensten vastgesteld door elke lidstaat, op basis van de nationale omstandigheden en van de minimumbandbreedte waarover de meerderheid van de consumenten in een lidstaat beschikt, teneinde de vereiste bandbreedte voor een passend niveau van sociale inclusie en participatie in de digitale economie en maatschappij op zijn grondgebied te garanderen. De adequate breedbanddiensten moeten de bandbreedte kunnen leveren die nodig is om ten minste het in bijlage V bij Richtlijn (EU) 2018/1972 omschreven minimumpakket van diensten te ondersteunen. Een lidstaat moet het ontbreken van adequate breedbanddiensten vaststellen op basis van kartering en openbare raadpleging overeenkomstig de onderdelen 5.2.2.4.1 en 5.2.2.4.2³⁶. De Commissie is van mening dat in gebieden waar particuliere investeerders reeds in een breedbandnetwerk hebben geïnvesteerd of dat van plan zijn om toegang tot adequate breedbanddiensten te verlenen, het opzetten van een parallel breedbandnetwerk

³⁴ Het DAEB-pakket omvat 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 (PB C 8 van 11.1.2012, blz. 4), 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 (PB L 7 van 11.1.2012, blz. 3), de mededeling van de Commissie “EU-kaderregeling inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst” (PB C 8 van 11.1.2012, blz. 15) 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 (PB L 114, 26.4.2012, blz. 8). De Commissie heeft in juni 2019 de evaluatie gestart van de staatssteunregels voor gezondheids- en sociale diensten van algemeen economisch belang (DAEB) en van Verordening (EU) nr. 360/2012.

³⁵ Punt 13 van de mededeling van de Commissie — EU-kaderregeling inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst (PB C 8 van 11.1.2012, blz. 15).

³⁶ Voor de uitvoering van universeledienstverplichtingen zijn de bepalingen van Richtlijn (EU) 2018/1972 van toepassing.

met overheidsfinanciering niet als een DAEB in de zin van artikel 106, lid 2, van het Verdrag kan worden aangemerkt³⁷;

- b) het netwerk moet, in het licht van de specifieke nationale omstandigheden, universele en betaalbare breedbanddiensten³⁸ bieden voor alle locaties in het doelgebied. Steun voor de aansluiting van alleen ondernemingen zou niet voldoende zijn³⁹;
- c) het netwerk moet technologisch neutraal zijn;
- d) de DAEB-aanbieder dient op niet-discriminerende basis open wholesaletoeegang aan te bieden overeenkomstig onderdeel 5.2.4.4⁴⁰;
- e) wanneer de aanbieder van de DAEB ook een verticaal geïntegreerde onderneming is, dient de lidstaat voldoende garanties⁴¹ in te voeren om belangenconflicten, onrechtmatige discriminatie en ieder ander verborgen indirect voordeel te vermijden⁴².

4. BEOORDELING VAN DE VERENIGBAARHEID OP GROND VAN ARTIKEL 107, LID 3, PUNT C), VAN HET VERDRAG

30. De Commissie zal staatssteun voor de uitrol of de benutting van breedbandnetwerken en -diensten alleen verenigbaar met de interne markt achten overeenkomstig artikel 107, lid 3, punt c), van het Verdrag wanneer de steun bijdraagt tot de ontwikkeling van bepaalde economische activiteiten of van bepaalde economische gebieden (eerste voorwaarde) en wanneer dergelijke steun de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt niet zodanig verandert dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad (tweede voorwaarde).

³⁷ 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. Zie ook punt 154 van het arrest van het Gerecht van 16 september 2013, *Colt Télécommunications France/Commissie*, T-79/10, ECLI:EU:T:2013:463, en Besluit C(2016)7005 final van de Commissie van 7 november 2016 betreffende steunmaatregel SA.37183 (2015/NN) — Frankrijk — Plan France Très Haut Débit, punt 263 (PB C 68 van 3.3.2017, blz. 1).

³⁸ Zie de artikelen 84, 85 en 86 van Richtlijn (EU) 2018/1972.

³⁹ Zie punt 50 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. Zie ook Beschikking C(2006)436 final van de Commissie van 8 maart 2006 betreffende steunmaatregel N284/05 — Ierland — Regional broadband Programme: *Metropolitan Area Networks* (“MANs”), phases II and III (PB C 207 van 30.8.2006, blz. 3), en Beschikking C(2007)3235 final van de Commissie van 10 juli 2007 betreffende steunmaatregel N890/06 — Frankrijk — Aide du Sicoval pour un réseau de très haut débit (C 218 van 18.9.2007, blz. 1).

⁴⁰ Voor de uitvoering van universeledienstverplichtingen zijn de bepalingen van Richtlijn (EU) 2018/1972 van toepassing.

⁴¹ Dergelijke garanties mogen, afhankelijk van de situatie, een beperking inhouden tot het aanbieden van wholesalediensten, een verplichting omvatten een gescheiden boekhouding te voeren, en eventueel de oprichting van een entiteit die structureel en juridisch losstaat van de verticaal geïntegreerde onderneming. Dit soort entiteit moet als enige verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de haar opgedragen DAEB-taak. Zodra een breedbandnetwerk dat universele breedbanddiensten biedt is uitgerold, zijn ondernemingen die retailbreedbanddiensten aanbieden onder marktvoorwaarden, gewoonlijk immers in staat om eindgebruikers dergelijke diensten aan te bieden tegen een concurrerende prijs. Zie Besluit C(2016)7005 final van de Commissie van 7 november 2016 betreffende steunmaatregel SA.37183 (2015/NN) — Frankrijk — Plan France Très Haut Débit (PB C 68 van 3.3.2017, blz. 1).

⁴² Voor de uitvoering van universeledienstverplichtingen zijn de bepalingen van Richtlijn (EU) 2018/1972 van toepassing.

31. In haar beoordeling van de verenigbaarheid zal de Commissie de volgende twee aspecten onderzoeken.
- a) in het kader van de eerste voorwaarde zal de Commissie onderzoeken of de steun bedoeld is om de ontwikkeling van bepaalde economische activiteiten te faciliteren, en met name:
 - i) de economische activiteit die door de steun wordt vergemakkelijkt;
 - ii) het stimulerende effect van de steun, namelijk het potentieel dat de steun het gedrag van de betrokken ondernemingen zodanig verandert dat zij bijkomende activiteiten verrichten die zij zonder de steun niet zouden uitvoeren, dan wel in beperktere mate of op een andere wijze of locatie zouden uitvoeren;
 - iii) het bestaan van een inbreuk op een bepaling van het Unierecht in verband met de maatregel in kwestie;
 - b) in het kader van de tweede voorwaarde zal de Commissie een afweging maken tussen de positieve effecten van de geplande steun en de negatieve effecten die de steun kan hebben op de interne markt in termen van verstoringen van de mededinging en negatieve gevolgen voor de handel die door de steun worden veroorzaakt, en zal zij daarom het volgende onderzoeken:
 - i) de positieve effecten van de steun;
 - ii) of de steun nodig is en gericht op situaties waar die steun kan zorgen voor een wezenlijke verbetering die de markt zelf niet tot stand kan brengen, door bijvoorbeeld een oplossing te bieden voor marktfalen of door iets te doen aan een rechtvaardigheids- of cohesieprobleem;
 - iii) of de steun een passend beleidsinstrument is voor het behalen van de doelstelling ervan;
 - iv) of de steun evenredig is en beperkt is tot het minimum dat nodig is voor het stimuleren van de aanvullende investeringen of activiteiten in het desbetreffende gebied;
 - v) of de steun transparant is, met name of de lidstaten, belanghebbenden, het publiek en de Commissie eenvoudig toegang hebben tot informatie over de toegekende steun;
 - vi) de negatieve effecten van de steun op de mededinging en handel tussen de lidstaten.
32. Als laatste stap maakt de Commissie een afweging tussen de vastgestelde negatieve effecten van de steun op de interne markt en de positieve effecten ervan op de gesteunde economische activiteiten.
33. De stappen in de beoordeling van de Commissie van steun voor de uitrol en de benutting van breedbandnetwerken en -diensten worden nader uiteengezet in de onderdelen 5 tot 8.

5. STEUN VOOR DE UITROL VAN BREEDBANDNETWERKEN

34. De Commissie beschouwt de markt voor vaste breedbanddiensten als gescheiden van de markt voor mobiele breedbanddiensten⁴³. De regels voor de beoordeling van de steun kunnen derhalve verschillen, afhankelijk van de markt in kwestie⁴⁴.

5.1 Eerste voorwaarde: facilitering van de ontwikkeling van een economische activiteit

5.1.1 Netwerken als faciliteerders van economische activiteiten

35. De lidstaten moeten de economische activiteiten identificeren die zullen worden gefaciliteerd als gevolg van de steun, zoals de uitrol van vaste netwerken voor de verlening van performante vaste breedbanddiensten of de uitrol van mobiele netwerken voor de verlening van spraakdiensten en breedbanddiensten met hoge prestaties. Zij moeten ook uitleggen hoe de ontwikkeling van die activiteiten wordt gesteund.
36. Steun voor de uitrol van vaste netwerken en steun voor de uitrol van mobiele netwerken kunnen de ontwikkeling van veel economische activiteiten faciliteren door het uitbreiden van de connectiviteit en van de toegang tot breedbandnetwerken en -diensten voor het publiek, ondernemingen en overheden. Dergelijke steun kan de ontwikkeling van economische activiteiten faciliteren in gebieden waar dergelijke activiteiten niet worden verricht of slechts op een niveau worden gewaarborgd dat niet naar behoren voorziet in de behoeften van de eindgebruikers.

5.1.2 Stimulerend effect

37. Steun kan alleen worden geacht een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van een economische activiteit wanneer die steun een stimulerend effect heeft.
38. Steun heeft een stimulerend effect wanneer de begunstigde wordt gestimuleerd zijn gedrag ten opzichte van de ontwikkeling van een bepaalde economische activiteit die door de steun wordt gesteund, te veranderen, en hij die economische activiteit, wanneer de steun niet zou zijn toegekend, niet binnen dezelfde termijn had uitgevoerd of op beperkte of andere wijze of op een andere locatie had uitgevoerd.
39. De steun mag niet dienen om de kosten van een activiteit te financieren die een onderneming sowieso zou uitvoeren. De steun mag niet dienen om het normale zakelijke risico van een economische activiteit te compenseren⁴⁵.

⁴³ Wanneer de uitrolkosten van een vast netwerk erg hoog zijn, kan een mobiel netwerk met hoge prestaties tot op zekere hoogte een alternatief bieden voor een vast netwerk, afhankelijk van de specifieke omstandigheden. Er blijven echter aanzienlijke kwalitatieve verschillen bestaan tussen de twee technologieën. In tegenstelling tot vaste netwerken stellen mobiele netwerken eindgebruikers in staat zich te bewegen tijdens het communiceren (bijvoorbeeld in een auto). Vaste netwerken bieden echter een hogere mate van stabiliteit, met name voor de overdracht van gegevens. Vooralsnog gebruiken eindgebruikers beide technologieën normaal gesproken als aanvulling op elkaar, niet als vervangende technologieën.

⁴⁴ De lidstaten hebben de mogelijkheid om met één enkele staatssteunmaatregel de uitrol van een combinatie van verschillende soorten netwerken (vaste toegangsnetwerken, mobiele toegangsnetwerken en backhaulnetwerken) te ondersteunen, mits voor elk soort netwerk de geldende regels in acht worden genomen.

⁴⁵ Zie arrest van het Hof van 13 juni 2013, HGA e.a./Commissie, C-630/11 P tot en met C-633/11 P, ECLI:EU:C:2013:387, punt 104.

40. Het bewijzen dat er sprake is van een stimulerend effect van de steun voor de uitrol van vaste of mobiele netwerken houdt in dat wordt gecontroleerd, door middel van kartering en openbare raadpleging overeenkomstig de onderdelen 5.2.2.4.1 en 5.2.2.4.2, of belanghebbenden hebben geïnvesteerd of binnen de relevante tijdshorizon beogen te investeren in respectievelijk vaste of mobiele netwerken in de doelgebieden. Indien binnen dezelfde termijn een gelijkwaardige investering in het gebied ook zonder de steun zou worden gedaan, kan worden geoordeeld dat de steun geen stimulerend effect heeft. Wanneer een onderneming bijvoorbeeld wettelijke verplichtingen heeft, zoals verplichtingen inzake de dekking en de kwaliteit van de dienst in verband met de gebruiksrechten voor een bepaald radiospectrum voor de mobiele uitrol, kan geen staatssteun worden gebruikt om dergelijke verplichtingen na te komen, aangezien die steun waarschijnlijk geen stimulerend effect heeft en derhalve waarschijnlijk niet verenigbaar is met de interne markt. Staatssteun mag echter worden beschouwd als verenigbaar met de interne markt waar en voor zover dat noodzakelijk is om te voorzien in een kwaliteit van de dienst die verder gaat dan wat in dergelijke verplichtingen wordt vereist.

5.1.3 Naleving van andere bepalingen van Unierecht

41. Indien staatssteun, de daaraan gekoppelde voorwaarden, met inbegrip van de financieringsmethode wanneer die integrerend deel uitmaakt van de steun, of de gefinancierde activiteit leiden tot een schending van een bepaling of van een algemeen beginsel van Unierecht, kan de steun niet met de interne markt verenigbaar worden verklaard⁴⁶. Dat kan het geval zijn bij steun waarvoor de toekenning direct of indirect afhankelijk wordt gemaakt van de herkomst van producten of apparatuur, zoals vereisten voor de begunstigde om in het binnenland geproduceerde producten te kopen.

5.2 Tweede voorwaarde: de steun mag de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt niet zodanig beïnvloeden dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad

5.2.1 Positieve effecten van de steun

42. De lidstaten moeten beschrijven of en zo ja, hoe de steun positieve effecten zal hebben.
43. De lidstaten kunnen besluiten overheidsmaatregelen uit te werken die bijdragen tot het verkleinen van de digitale kloof. Zij kunnen ervoor kiezen op te treden om sociale of regionale ongelijkheden te corrigeren of om doelstellingen op het gebied van rechtvaardigheid te behalen, dat wil zeggen als manier om de toegang tot essentiële communicatiemiddelen en de participatie in de samenleving te verbeteren en zo de sociale en territoriale samenhang te verbeteren. Daarnaast kunnen de lidstaten besluiten overheidsmaatregelen uit te werken die ook bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van het digitale beleid van de Unie, de verwezenlijking van de doelstellingen van de Europese Green Deal bevorderen en duurzame groene investeringen in alle sectoren stimuleren.

⁴⁶ Arrest van het Hof van 22 september 2020, Oostenrijk/Commissie, C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742, punt 44.

5.2.2 *Noodzaak van overheidsoptreden*

44. Staatssteun moet gericht zijn op situaties waar steun kan zorgen voor een wezenlijke verbetering die de markt alleen niet tot stand kan brengen.
45. Een overheidsoptreden kan noodzakelijk zijn indien de markten, zonder overheidsingrijpen, er niet in slagen om een voor de samenleving doeltreffend resultaat op te leveren. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer bepaalde investeringen achterwege blijven hoewel het voordeel voor de samenleving groter is dan de kosten ervan⁴⁷. 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 belanghebbenden.
46. In de breedbandsector kan één vorm van marktfalen verband houden met positieve externe effecten die niet worden geïnternaliseerd door marktdeelnemers. Zo zijn vaste en mobiele netwerken weliswaar sleutelfactoren voor de verlening van aanvullende diensten en voor innovatie, maar zijn de totale kosten waarschijnlijk groter dan de economische voordelen die zij opleveren voor de investeerders in het netwerk, vooral in afgelegen regio's of gebieden met een lage bevolkingsdichtheid of onbevolkte gebieden. De markt zou daarom onvoldoende particuliere investeringen in vaste en mobiele netwerken genereren, met name in bepaalde gebieden.
47. 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. Bijgevolg kunnen breedbandnetwerken, wanneer zij onder marktvoorwaarden worden uitgerold, doorgaans slechts een deel van de bevolking op rendabele wijze bestrijken. Staatssteun kan onder bepaalde voorwaarden marktfalen corrigeren, en zodoende de doelmatigheid van de markten verbeteren.
48. Er kan ook sprake zijn van marktfalen wanneer het bestaande of geplande netwerk/de bestaande of geplande netwerken eindgebruikers een suboptimale combinatie van dienstenkwaliteit en tarieven biedt/bieden⁴⁸. Dit kan het geval zijn wanneer: a) aan bepaalde categorieën gebruikers mogelijk geen bevredigende dienst wordt verleend; of b) het retailtarief, vooral wegens het ontbreken van gereguleerde wholesaletarieven, hoger is dan het tarief dat voor dezelfde diensten wordt berekend in gebieden of regio's van de lidstaat die meer concurrentie kennen maar overigens vergelijkbaar zijn.
49. Indien staatssteun wordt verleend voor de uitrol van vaste en mobiele netwerken in gebieden waar marktdeelnemers normaal gesproken toch al zouden investeren of reeds hebben geïnvesteerd, zouden bestaande prikkels voor private investeerders om te investeren echter aanzienlijk kunnen worden afgezwakt.

⁴⁷ Het feit dat een bepaalde onderneming niet in staat is een project uit te voeren 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 geen indicatie is voor marktfalen, maar juist op een goed functionerende markt wijst.

⁴⁸ In die gevallen zal de Commissie zorgvuldig onderzoeken of de lidstaat duidelijk en aan de hand van verifieerbare bewijzen kan aantonen dat niet in de behoeften van eindgebruikers wordt voorzien. Dit kan worden aangetoond door middel van een consumentenenquête, onafhankelijke onderzoeken enz.

50. Wanneer de markten doelmatige uitkomsten opleveren die echter uit het oogpunt van het cohesiebeleid ontoereikend worden geacht, kan staatssteun voorts noodzakelijk zijn om sociale of regionale ongelijkheden te corrigeren om meer gewenste, rechtvaardige marktuitskomsten te behalen. In dergelijke omstandigheden kan een doelgericht overheidsoptreden op het gebied van breedband bijdragen tot het verkleinen van de digitale kloof⁴⁹.
51. Het feit dat binnen een bepaalde context marktfalen bestaat, is op zich geen voldoende argument voor overheidsmaatregelen. Staatssteun dient alleen gericht te zijn op marktfalen dat niet wordt aangepakt met ander, minder verstorend beleid en andere minder verstorende maatregelen, zoals administratieve maatregelen of wettelijke verplichtingen inzake het doeltreffende en efficiënte gebruik van radiospectrum, waaronder verplichtingen in verband met de dekking en de kwaliteit van de dienst die gepaard gaan met gebruiksrechten voor radiospectrum.
52. Om de mogelijke verstorende effecten op de mededinging veroorzaakt door de steun verder tot een minimum te beperken, kan voor overheidsoptreden een beschermingsperiode voor particuliere investeringen gelden van maximaal zeven jaar⁵⁰.

5.2.2.1 Bestaan van marktfalen in verband met vaste toegangsnetwerken

53. Steun moet gericht zijn op gebieden waar geen vast netwerk is of waar de uitrol daarvan niet op geloofwaardige wijze is gepland binnen de relevante tijdshorizon om te voorzien in de behoeften van eindgebruikers.
54. In het huidige ontwikkelingsstadium van de markt en gezien de vastgestelde behoeften van eindgebruikers, kan sprake zijn van marktfalen in situaties waarin de markt eindgebruikers niet voorziet en waarschijnlijk niet zal voorzien van een downloadsnelheid van ten minste 1 Gbps en een uploadsnelheid van ten minste 150 Mbps⁵¹.
55. Bij de beoordeling of de markt waarschijnlijk een downloadsnelheid van ten minste 1 Gbps en een uploadsnelheid van ten minste 150 Mbps zal bieden, moet rekening worden gehouden met geloofwaardige plannen om dergelijke netwerken binnen de relevante tijdshorizon uit te rollen (in overeenstemming met onderdeel 5.2.2.4.3).
56. Bijgevolg is de Commissie van oordeel dat er geen sprake is van marktfalen in gebieden waar ten minste één vast netwerk met een downloadsnelheid van ten minste 1 Gbps en een uploadsnelheid van ten minste 150 Mbps aanwezig is of op geloofwaardige wijze is gepland, of waar het bestaande netwerk/de bestaande netwerken kan/kunnen worden opgewaardeerd om een downloadsnelheid van ten minste 1 Gbps en een uploadsnelheid van ten minste 150 Mbps te bieden. Een netwerk

⁴⁹ Hoewel een digitale kloof verschillende oorzaken kan hebben, is het bestaan van toereikende breedbandnetwerken een voorwaarde om connectiviteit mogelijk te maken en de kloof te dichten. De mate van verstedelijking is een belangrijke factor voor de toegang tot en het gebruik van informatie- en communicatietechnologieën. De internetpenetratie kan lager blijven in dunbevolkte gebieden in de Unie.

⁵⁰ De duur van eventuele beschermingsperiodes voor particuliere investeringen zou afhankelijk zijn van de specifieke kenmerken van de beschermde netwerken, zoals de onderliggende netwerktechnologieën, de datum waarop de uitrol van het netwerk is afgerond enz.

⁵¹ Hoewel snelheid momenteel de relevantste parameter voor de kwaliteit van de dienst is, kunnen sommige eindgebruikers andere parameters (zoals latentie) relevant vinden. Dergelijke parameters kunnen in aanmerking worden genomen om het bestaan van marktfalen te bepalen.

wordt geacht naar dergelijke snelheden te kunnen worden opgewaardeerd als het die prestaties kan leveren op basis van een beperkte investering, zoals een upgrade van actieve componenten.

57. Overheidsoptreden om een alternatief netwerk uit te rollen in de in punt 56 beschreven gebieden zou de marktdynamiek kunnen verstoren. De Commissie zal dan ook waarschijnlijk een negatief standpunt innemen ten aanzien van staatssteun voor de uitrol van een extra netwerk in dergelijke gebieden.
58. In gebieden waar ten minste twee onafhankelijke vaste ultrasnelle netwerken aanwezig of op geloofwaardige wijze gepland zijn, worden breedbanddiensten normaal gesproken geleverd tegen concurrerende voorwaarden (op infrastructuur gebaseerde mededinging). Het is dus waarschijnlijk dat een of meer van dergelijke netwerken zich zullen ontwikkelen om een downloadsnelheid van ten minste 1 Gbps en een uploadsnelheid van ten minste 150 Mbps te bieden, zonder dat een overheidsoptreden nodig is.
59. De waarschijnlijkheid dat netwerken in de in punt 58 beschreven gebieden zullen evolueren naar een downloadsnelheid van ten minste 1 Gbps en een uploadsnelheid van ten minste 150 Mbps, kan echter ook afhangen van de omvang van de investeringen die nodig zijn om netwerken met die snelheden uit te rollen, gelet op het huidige stadium van technologische ontwikkeling. Bijgevolg geldt in die gebieden:
 - a) indien geen van de bestaande of op geloofwaardige wijze geplande netwerken een downloadsnelheid van ten minste 300 Mbps⁵² biedt, is het onwaarschijnlijk dat zij zullen evolueren naar een downloadsnelheid van ten minste 1 Gbps en een uploadsnelheid van ten minste 150 Mbps. Daarom kan een overheidsoptreden worden toegestaan, op voorwaarde dat aan alle verenigbaarheidscriteria die in deze richtsnoeren zijn uiteengezet is voldaan;
 - b) indien ten minste één van de bestaande of op geloofwaardige wijze geplande netwerken een downloadsnelheid van ten minste 300 Mbps biedt, maar geen downloadsnelheid van ten minste 500 Mbps⁵³, zal de Commissie een gedetailleerdere analyse uitvoeren om na te gaan of ten minste één van de bestaande of op geloofwaardige wijze geplande netwerken zal evolueren naar 1 Gbps downloadsnelheid en 150 Mbps uploadsnelheid en of een overheidsoptreden noodzakelijk is. Tenzij de lidstaat aantoonst dat i) op basis van kartering en openbare raadpleging er in de vastgestelde doelgebieden nog steeds sprake is van marktfalen omdat er geen netwerken zullen evolueren naar een downloadsnelheid van ten minste 1 Gbps en een uploadsnelheid van ten minste 150 Mbps; en ii) het voorgenomen overheidsoptreden voldoet aan alle verenigbaarheidscriteria die in deze richtsnoeren zijn uiteengezet, zal de Commissie waarschijnlijk een negatief standpunt innemen ten aanzien van een dergelijk overheidsoptreden;

⁵² Als extra waarborg kunnen de lidstaten ook nagaan of die snelheid daadwerkelijk is of zal worden opgenomen als de minimale downloadsnelheid, in de zin van artikel 4, lid 1, punt d), van Verordening (EU) 2015/2120 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 tot vaststelling van maatregelen betreffende open-internettoegang en tot wijziging van Richtlijn 2002/22/EG en Verordening (EU) nr. 531/2012 (PB L 310 van 26.11.2015), in ten minste één voor consumenten beschikbaar contract.

⁵³ Zie voetnoot 48.

- c) indien ten minste één van de bestaande of op geloofwaardige wijze geplande netwerken een downloadsnelheid van ten minste 500 Mbps biedt, is het waarschijnlijk dat ten minste één van de bestaande of op geloofwaardige wijze geplande netwerken zal evolueren naar een downloadsnelheid van ten minste 1 Gbps en een uploadsnelheid van ten minste 150 Mbps. Staatssteun is derhalve over het algemeen onnodig en de Commissie zal waarschijnlijk een negatief standpunt innemen ten aanzien van een dergelijk overheidsoptreden;
- d) de lidstaat kan de situatie opnieuw beoordelen en een overheidsmaatregel ter goedkeuring aanmelden na een periode van vijf jaar vanaf de datum van aankondiging⁵⁴ van de in de punten b) en c) bedoelde overheidsmaatregelen. De periode van vijf jaar moet investeerders de kans bieden om te beginnen met de uitrol van met particuliere middelen gefinancierde netwerken met een downloadsnelheid van ten minste 1 Gbps en een uploadsnelheid van ten minste 150 Mbps. Dergelijke aanmelding moet gebaseerd zijn op een nieuwe kartering en een openbare raadpleging waaruit blijkt dat er nog steeds sprake is van marktfalen, en moet aantonen dat het voorgenomen overheidsoptreden voldoet aan alle verenigbaarheidscriteria die in deze richtsnoeren zijn uiteengezet.

5.2.2.2 Bestaan van marktfalen in verband met mobiele toegangsnetwerken

- 60. De Commissie is van oordeel dat er sprake is van marktfalen in gebieden waar geen mobiel netwerk is of waar de uitrol daarvan niet op geloofwaardige wijze is gepland binnen de relevante tijdshorizon om te voorzien in de behoeften van eindgebruikers⁵⁵.
- 61. Bestaande en toekomstige communicatietoepassingen zijn steeds vaker afhankelijk van performante mobiele netwerken die op brede geografische basis beschikbaar zijn⁵⁶. Eindgebruikers hebben behoefte aan communicatie en toegang tot informatie terwijl zij onderweg zijn. In de loop van de tijd zullen naar verwachting nieuwe economische activiteiten worden ontwikkeld die een naadloze onlinetoegang vereisen tot performante mobiele diensten. Om die verandering te begeleiden zullen mobiele netwerken naar verwachting evolueren om steeds betere connectiviteit te bieden. In bepaalde omstandigheden kan een gebrek aan of ontoereikende mobiele connectiviteit nadelig zijn voor bepaalde economische activiteiten, zoals industrie, landbouw, toerisme of geconnecteerde mobiliteit. Het kan ook een risico vormen voor de

⁵⁴ De lidstaten moeten het voornemen om op te treden aankondigen door de lijst van doelgebieden bekend te maken, samen met de kwaliteit van de te leveren diensten, ten minste uitgedrukt in termen van download- en uploadsnelheid, en de drempels voor het optreden, ten minste uitgedrukt in termen van download- en uploadsnelheid van de diensten die kunnen worden overbouwd door de maatregel. Die informatie moet beschikbaar worden gesteld op een publiek toegankelijke website op het niveau van het doelgebied en op nationaal niveau.

⁵⁵ Zie bijvoorbeeld Besluit C(2021) 3492 final van de Commissie van 21 mei 2021 betreffende steunmaatregel SA.58099 (2021/N) — Duitsland — Mobilfunk Mecklenburg-Vorpommern-DE (PB C 260 van 2.7.2021).

⁵⁶ Zo verwijst de mededeling over de gigabitmaatschappij naar bepaalde toepassingen voor de automobielsector, de transportsector, de verwerkende industrie en de gezondheidszorg, evenals voor veiligheids- en hulpdiensten van de volgende generatie (bijvoorbeeld geconnecteerd en geautomatiseerd rijden, chirurgie op afstand en precisielandbouw).

veiligheid van de burgers⁵⁷. Dit kan met name gevolgen hebben voor afgelegen, dunbevolkte of onbevolkte gebieden.

62. In een gebied waar reeds ten minste één mobiel netwerk aanwezig is of waarvan de uitrol op geloofwaardige wijze is gepland binnen de relevante tijdshorizon, en dat kan voorzien in de behoeften van eindgebruikers, kan staatssteun voor de uitrol van een aanvullend mobiel netwerk de marktdynamiek onterecht verstoren.
63. Staatssteun voor de uitrol van een mobiel netwerk in dergelijke gebieden kan noodzakelijk worden geacht wanneer is aangetoond dat aan beide volgende voorwaarden is voldaan: a) het bestaande of geplande mobiele netwerk voorziet eindgebruikers niet van een toereikende dienstenkwaliteit om in hun veranderende behoeften te voorzien; en b) het overheidsoptreden zal een dergelijke dienstenkwaliteit bieden en zodoende leiden tot een wezenlijke verbetering die de markt niet tot stand kan brengen⁵⁸.
64. In bepaalde gevallen kan een overheidsoptreden nodig zijn om specifiek marktfalen in verband met vastgestelde gebruikssituaties aan te pakken, zelfs wanneer een mobiel 4G- of zelfs 5G-netwerk aanwezig is, indien dat netwerk eindgebruikers niet voorziet van en waarschijnlijk niet zal voorzien van een toereikende dienstenkwaliteit om te voorzien in hun veranderende behoeften. Dergelijke gebruikssituaties die verband houden met nieuwe economische activiteiten en diensten zullen mogelijk behoefte hebben aan: a) een naadloze onlinetoegang (bijvoorbeeld voor geconnecteerde en geautomatiseerde mobiliteit langs vervoerstrajecten); b) bepaalde minimumsnelheden en capaciteiten; c) andere specifieke kenmerken, zoals een lagere latentie, netwerkvirtualisatie of de mogelijkheid om meerdere terminals te verbinden voor de industrie of de landbouw.
65. Staatssteun kan in beginsel niet worden toegekend en kan niet worden gebruikt om wettelijke verplichtingen na te komen, zoals verplichtingen in verband met de toewijzing van spectrumrechten, zelfs niet wanneer er sprake is van marktfalen. Staatssteun kan echter worden toegekend wanneer en voor zover dit noodzakelijk is om te voorzien in een betere dienstenkwaliteit die nodig is om te voorzien in aangetoonde behoeften van eindgebruikers en die verder gaat dan wat reeds vereist is om dergelijke wettelijke verplichtingen na te komen. Dergelijke steun mag worden toegekend voor zover nodig om aanvullende kosten te dekken die nodig zijn om de verbeterde kwaliteit van de dienstverlening te waarborgen.
66. Indien er in een bepaald gebied ten minste één mobiel netwerk is of binnen de relevante tijdshorizon zal zijn dat kan voorzien in de evoluerende behoeften van eindgebruikers (zie de punten 61, 63 en 64), zal de toekenning van staatssteun voor

⁵⁷ Artikel 109 van Richtlijn (EU) 2018/1972 voorziet bijvoorbeeld in de verplichting voor exploitanten van elektronische communicatie om informatie over de locatie van de oproeper beschikbaar te stellen zodra de oproep de instantie bereikt die de noodoproep behandelt. Het is ook verplicht om de netwerkgebaseerde locatiegegevens beschikbaar te maken voor de meest geschikte alarmcentrale, evenals de meer nauwkeurige handsetgebaseerde locatiegegevens.

⁵⁸ Zie bijvoorbeeld Besluit C(2020) 8939 final van de Commissie van 16 december 2020 betreffende steunmaatregel SA.54684 — Duitsland — Hochleistungsfähiger Mobilfunk in Brandenburg-Deutschland (PB C 60 van 19.2.2021, blz. 2); Besluit C(2021) 1532 final van de Commissie van 10 maart 2021 betreffende steunmaatregel SA.56426 — Duitsland — Hochleistungsfähiger Mobilfunk in Niedersachsen-Deutschland (PB C 144 van 23.4.2021, blz. 2); en Besluit C(2021) 3565 final van de Commissie van 25 mei 2021 betreffende steunmaatregel SA.59574 — Duitsland — Mobilfunkförderung (PB C 410 van 8.10.2021, blz. 1).

een aanvullend mobiel netwerk met vergelijkbare capaciteiten in principe leiden tot een onaanvaardbare verstoring van de mededinging en het verdringen van particuliere investeringen. De Commissie zal waarschijnlijk een negatief standpunt innemen ten aanzien van een dergelijk overheidsoptreden.

5.2.2.3 Bestaan van marktfalen in verband met backhaulnetwerken

67. Backhaulnetwerken zijn een noodzakelijke voorwaarde voor de uitrol van toegangsnetwerken. Backhaulnetwerken kunnen de mededinging in het toegangsgebied bevorderen ten voordele van alle toegangsnetwerken en technologieën. Een performant backhaulnetwerk kan particuliere investeringen voor het aansluiten van eindgebruikers stimuleren, mits het backhaulnetwerk de wholesaletoeegang onder open, transparante en niet-discriminerende voorwaarden waarborgt voor alle aanvragers van toegang en technologieën. Bij afwezigheid van particuliere investeringen kan staatssteun voor de uitrol van backhaulnetwerken nodig zijn om mededinging en investeringen op het toegangsniveau te bevorderen, aangezien hiermee aanvragers van toegang in staat worden gesteld toegangsnetwerken uit te rollen en connectiviteitsdiensten aan te bieden aan eindgebruikers.
68. Aangezien backhaulnetwerken het verkeer van verschillende vaste of mobiele toegangsnetwerken overbrengen, vereisen die netwerken een veel grotere overdrachtscapaciteit dan afzonderlijke toegangsnetwerken. Backhaulnetwerken moeten tijdens hun levensduur zorgen voor een aanzienlijke uitbreiding van de benodigde capaciteit. Dit is het gevolg van de behoeften van de eindgebruikers en de continue snelle upgrades van vaste of mobiele toegangsnetwerken met een toenemende vraag naar betere gegevensoverdracht en betere prestaties (ook voor nieuwe mobiele generaties). Om te voorkomen dat een backhaulnetwerk een knelpunt wordt, kan het nodig zijn om de capaciteit ervan te verhogen om de uitrol van performante vaste of mobiele toegangsnetwerken te begeleiden. Er kan dus sprake zijn van marktfalen wanneer de bestaande of geplande backhaulcapaciteit niet berekend is op de verwachte ontwikkeling van de bijbehorende vaste of mobiele toegangsnetwerken op basis van de huidige en toekomstige behoeften van de eindgebruikers. In het huidige stadium van de technologische ontwikkeling kan de toename van de vraag naar capaciteit doorgaans worden aangepakt door middel van op glasvezel gebaseerde backhaulnetwerken of door middel van backhaulnetwerken op basis van andere technologieën die hetzelfde prestatie- en betrouwbaarheidsniveau kunnen bieden als op glasvezel gebaseerde backhaulnetwerken. Er kan derhalve sprake zijn van marktfalen wanneer er geen backhaulnetwerk is of wanneer het bestaande of op geloofwaardige wijze geplande netwerk niet gebaseerd is op glasvezel of op andere technologieën die hetzelfde prestatie- en betrouwbaarheidsniveau als glasvezel kunnen bieden.
69. Ongeacht de onderliggende technologie van het bestaande backhaulnetwerk kan er sprake zijn van marktfalen wanneer dat backhaulnetwerk een suboptimale combinatie van dienstenkwaliteit en tarieven biedt. Een lidstaat kan bijvoorbeeld aantonen dat de toegangsvoorwaarden voor het bestaande backhaulnetwerk de uitrol van nieuwe of performantere vaste of mobiele toegangsnetwerken kan verhinderen omdat bepaalde categorieën aanvragers van toegang niet goed worden bediend⁵⁹ of omdat de wholesaletoeegangstarieven hoger zijn dan de tarieven die voor dezelfde diensten

⁵⁹ Dit kan het geval zijn wanneer de architectuur van het bestaande backhaulnetwerk qua capaciteit of dimensionering niet aansluit op de behoeften van de backhaulgebruikers.

worden berekend in gebieden van de lidstaat die meer concurrentie kennen maar overigens vergelijkbaar zijn, en het probleem niet via sectorale regulering kan worden opgelost⁶⁰.

5.2.2.4 Instrumenten om de noodzaak van overheidsoptreden te bepalen

70. Om te bepalen of in een bepaald gebied overheidsoptreden nodig is, moeten de lidstaten, op basis van een gedetailleerde kartering en een openbare raadpleging, overeenkomstig de onderdelen 5.2.2.4.1 en 5.2.2.4.2, de prestaties verifiëren van de vaste toegangsnetwerken, mobiele toegangsnetwerken of backhaulnetwerken die in het doelgebied bestaan of waarvan de uitrol op geloofwaardige wijze is gepland binnen de relevante tijdshorizon.
71. De lidstaten hebben een ruime beoordelingsvrijheid bij het vaststellen van de doelgebieden. Zij worden echter aangemoedigd om rekening te houden met de economische, geografische en sociale omstandigheden bij de vaststelling van die gebieden.

5.2.2.4.1 Gedetailleerde kartering en analyse van de dekking

72. Aan de hand van gedetailleerde kartering moeten de lidstaten de geografische gebieden (doelgebieden) aanwijzen die in aanmerking komen voor staatssteun, op basis van een objectieve weergave van de prestaties van de netwerken die in een bepaald gebied bestaan of op geloofwaardige wijze gepland zijn.
73. Wat betreft staatssteun ter ondersteuning van de uitrol van vaste of mobiele toegangsnetwerken, moet de kartering voldoen aan beide hierna vermelde criteria:
 - a) de prestaties moeten ten minste worden uitgedrukt in termen van downloadsnelheden en, waar passend, uploadsnelheden⁶¹ die in piektijdstandigheden voor eindgebruikers beschikbaar zijn of zullen zijn⁶². Elk knelpunt dat het bereiken van die prestaties in de weg kan staan, moet naar behoren in aanmerking worden genomen (bijvoorbeeld wat betreft backhaul);

⁶⁰ Kroatië heeft bijvoorbeeld een overheidsoptreden voorgesteld op zijn nationale backhaulmarkt, die werd gekenmerkt door een tekort aan capaciteit, hetgeen tot hoge prijzen op de downstreammarkt leidde. De bestaande exploitant van het backhaulnetwerk wilde niet investeren om de capaciteit uit te breiden. Omdat de kwestie niet door de nationale toezichthouder kon worden opgelost, gaf de Commissie goedkeuring voor een staatssteunregeling voor investeringen in backhaulinfrastructuur op basis van glasvezel. De Commissie constateerde dat de dominante positie een knelpunt was geworden dat neerkwam op marktfalen. Besluit C(2017) 3657 final van de Commissie van 6 juni 2017 betreffende steunmaatregel SA.41065 — Kroatië — National program for broadband backhaul infrastructure (PB C 237 van 21.7.2017, blz. 1). Zie ook Besluit C(2016) 7005 final van de Commissie van 7 november 2016 betreffende steunmaatregel SA.37183 (2015/NN) — Frankrijk — Plan France très haut débit (PB C 68 van 3.3.2017, blz. 1) waarin de Commissie staatssteun voor de uitrol van een backhaulnetwerk op basis van glasvezel goedkeurde in gebieden waar er geen backhaulnetwerk was, alsook in gebieden waar het bestaande backhaulnetwerk onvoldoende capaciteit had om tegen redelijke toegangstarieven en -voorwaarden aan de verwachte behoeften te voldoen.

⁶¹ Wanneer het bestaan van het marktfalen niet reeds kan worden afgeleid uit de gegevens betreffende de downloadsnelheid.

⁶² De overheidsinstanties die verantwoordelijk zijn voor het overheidsoptreden mogen ook andere prestatiecriteria in kaart brengen om de prestaties van netwerken in piektijdstandigheden te karakteriseren (zoals latentie, pakketverlies, pakketfouten, jitter, beschikbaarheid van de diensten). De lidstaten kunnen hiertoe besluiten om het overheidsoptreden beter te richten op het aanpakken van marktfalen en een adequate sprongsgewijze verandering te waarborgen.

- b) de kartering moet worden verricht: i) voor vaste bekabelde netwerken op adresniveau op basis van aansluitbare panden; en ii) voor vaste draadloze toegangsnetwerken en mobiele netwerken, op adresniveau, op basis van aansluitbare panden of op basis van netwerkroosters van ten hoogste 100×100 meter⁶³.
- 74. De lidstaten kunnen rekening houden met de beste praktijken voor het toepassen van de in bijlage I beschreven karteringsmethoden.
- 75. Wat betreft staatssteun ter ondersteuning van de uitrol van backhaulnetwerken, moeten de lidstaten de prestaties in kaart brengen van bestaande backhaulnetwerken of backhaulnetwerken die binnen de relevante tijdshorizon op geloofwaardige wijze gepland zijn. Wanneer de uitrol van een netwerk tegelijkertijd de uitrol van een toegangsnetwerk en van het nodige backhaulnetwerk omvat om de werking van het toegangsnetwerk mogelijk te maken, is een afzonderlijke kartering van de backhaulnetwerken niet vereist.
- 76. De lidstaten moeten de methodologie en de onderliggende technische criteria (bijvoorbeeld benuttingsfactor en celbelasting) die worden gebruikt om het doelgebied in kaart te brengen, openbaar maken.
- 77. De raadpleging van de nationale regelgevende instantie (NRI) wordt aanbevolen, zoals uiteengezet in onderdeel 5.2.4.6.

5.2.2.4.2 Openbare raadpleging

- 78. De lidstaten moeten de voornaamste kenmerken van het voorgenomen overheidsoptreden en de lijst van doelgebieden die aan de hand van de kartering zijn vastgesteld, voor raadpleging bekendmaken⁶⁴. Die informatie moet beschikbaar worden gesteld op een zowel op regionaal als nationaal publiek toegankelijke website⁶⁵.
- 79. De openbare raadpleging moet belanghebbenden uitnodigen om a) opmerkingen in te dienen over het voorgenomen overheidsoptreden, de opzet en de voornaamste kenmerken ervan; en b) onderbouwde informatie in te dienen over de bestaande netwerken of netwerken waarvan de uitrol in het doelgebied op geloofwaardige wijze is gepland binnen de relevante tijdshorizon⁶⁶.

⁶³ Kleinere roosters (zoals roosters van 20×20 meter) worden als een goede praktijk beschouwd om ervoor te zorgen dat de doelgebieden duidelijk worden afgebakend.

⁶⁴ Dit houdt het volgende in: een lijst van de doelgebieden op basis van de kartering, de duur van de maatregel, de begroting, de bronnen van de overheidsfinanciering, de vaststelling van de relevante tijdshorizon, de criteria voor het in aanmerking komen, waaronder de kwaliteit van de te leveren diensten (upload- en downloadsnelheden), drempels voor het optreden, geplande vereisten voor de wholesaletoegang en -tariefstelling of de methode voor de tariefstelling. Een openbare raadpleging kan ook vragen aan belanghebbenden omvatten over de wholesaletoegangsproducten die zouden moeten worden aangeboden op een nieuw ontwikkeld, door de staat gefinancierd netwerk.

⁶⁵ Met directe raadplegingen van leveranciers of andere belanghebbenden wordt niet voldaan aan de vereisten van een openbare raadpleging, waarbij openheid en transparantie voor eventuele geïnteresseerde partijen moeten worden gewaarborgd met het oog op de rechtszekerheid.

⁶⁶ De resultaten van een openbare raadpleging zijn slechts geldig voor de relevante tijdshorizon die in de openbare raadpleging is aangegeven. De uitvoering van de maatregel na die periode vereist ten minste een nieuwe kartering en openbare raadpleging.

80. Bij het overwegen van de relevante tijdshorizon moeten de lidstaten alle aspecten in aanmerking nemen die redelijkerwijs gevolgen kunnen hebben voor de duur van de uitrol van het nieuwe netwerk (namelijk de tijd die nodig is voor de selectieprocedure, mogelijke juridische procedures en aanvechtingen, de tijd om doorgangsrechten en vergunningen te verkrijgen, overige verplichtingen die voortvloeien uit de nationale wetgeving, beschikbare capaciteit van civieltechnische werken enz.). Indien de uitrol van het geplande, door de overheid gefinancierde netwerk (tot aan de inwerkingtreding) langer duurt dan geraamd, zijn een nieuwe kartering en openbare raadpleging noodzakelijk.
81. Ongeacht of de lidstaat bij de kartering reeds informatie over toekomstige investeringsplannen heeft verzameld, moet het resultaat van de meest recente kartering altijd in de openbare raadpleging worden opgenomen. Dit is noodzakelijk om mogelijke ongerechtvaardigde verstoringen van de mededinging tussen ondernemingen die reeds netwerken of diensten in het doelgebied aanbieden, en die welke reeds beschikken over geloofwaardige investeringsplannen voor de relevante tijdshorizon, tot een minimum te beperken.
82. De openbare raadpleging moet ten minste dertig dagen duren. De lidstaat moet na het einde van de openbare raadpleging de concurrerende selectieprocedure of, in het geval van modellen voor directe investeringen, de uitvoering van het desbetreffende project⁶⁷, binnen één jaar starten. Indien de lidstaat de concurrerende selectieprocedure of de uitvoering van het door de staat gefinancierde project niet binnen die periode start, moet hij een nieuwe openbare raadpleging houden voordat hij de concurrerende selectieprocedure kan starten of het door de staat gefinancierde project kan uitvoeren.
83. Raadpleging van de NRI wat betreft de resultaten van de openbare raadpleging wordt aanbevolen⁶⁸.

5.2.2.4.3 Beste praktijken: beoordeling van particuliere investeringsplannen in het kader van de openbare raadpleging

84. Het risico bestaat dat een loutere “blijk van belangstelling” in toekomstige particuliere investeringsplannen in het doelgebied door een belanghebbende in een openbare raadpleging de uitrol van breedbandnetwerken kan vertragen indien die particuliere investering vervolgens niet plaatsvindt terwijl het overheidsoptreden is uitgesteld.
85. Om het risico te beperken dat overheidsoptreden wordt voorkomen op basis van toekomstige investeringsplannen die niet zullen worden uitgevoerd, kunnen lidstaten besluiten belanghebbenden te verzoeken om, binnen een termijn die passend en evenredig is voor de hoeveelheid informatie waarom wordt verzocht, bewijs te leveren van de geloofwaardigheid van hun investeringsplannen⁶⁹. Dat bewijs kan bijvoorbeeld een gedetailleerd plan voor de uitrol met mijlpalen omvatten (bijvoorbeeld voor elke periode van zes maanden), waarmee wordt aangetoond dat de investering binnen de relevante tijdshorizon zal worden afgerond en vergelijkbare prestaties zal waarborgen als het geplande, door de staat gefinancierde netwerk.

⁶⁷ Dit omvat individuele steun in het kader van een staatssteunregeling.

⁶⁸ Een vergelijkbaar mechanisme is uiteengezet in artikel 22 van Richtlijn (EU) 2018/1972.

⁶⁹ De lidstaten kunnen dit verzoek ten behoeve van de efficiëntie direct opnemen in de openbare raadpleging. Zij kunnen, als onderdeel van de beoordeling van de resultaten van de openbare raadpleging, om nadere informatie verzoeken wanneer bepaalde door belanghebbenden verstrekte plannen kunnen worden beschouwd als louter een “blijk van belangstelling”.

86. Om de geloofwaardigheid van de vermelde prestaties en dekking te beoordelen, kunnen de lidstaten, waar redelijk en passend, dezelfde criteria gebruiken als voor de beoordeling van de prestaties van de bestaande netwerken.
87. Bij de beoordeling van de geloofwaardigheid van toekomstige investeringsplannen kunnen de lidstaten met name de volgende criteria in aanmerking nemen:
- a) of de belanghebbende een projectgerelateerd bedrijfsplan heeft ingediend waarin passende criteria zijn meegenomen, zoals de termijn, de begroting, de locatie van de panden van de doelgroep, de kwaliteit van de te leveren dienst, het soort netwerk en de soort technologie die moeten worden uitgerold, en het benuttingspercentage;
 - b) of de relevante belanghebbende een geloofwaardig projectplan op hoog niveau heeft ingediend waarin naar behoren rekening wordt gehouden met belangrijke projectmijlpalen, zoals administratieve procedures en vergunningen (met inbegrip van rechten van doorgang, milieuvergunningen, veiligheids- en beveiligingsbepalingen), civieltechnische werkzaamheden, de voltooiing van het netwerk, de start van exploitatie en het aanbieden van diensten aan eindgebruikers;
 - c) de geschiktheid van de omvang van het bedrijf in het licht van de omvang van de investering;
 - d) de staat van dienst van de belanghebbende ten aanzien van vergelijkbare projecten;
 - e) indien noodzakelijk en passend, de geografische coördinaten van de belangrijkste onderdelen van het geplande netwerk (basisstations, inbelpunten enz.).
88. Indien een lidstaat van mening is dat de particuliere investeringsplannen geloofwaardig zijn, kan hij besluiten de betrokken belanghebbenden uit te nodigen om verbintenissen te ondertekenen die verplichtingen kunnen omvatten om verslag uit te brengen over de vooruitgang ten opzichte van de vermelde mijlpalen.
89. De betrokken belanghebbenden zijn verantwoordelijk voor het verstrekken van betekenisvolle informatie in overeenstemming met relevante Unie-⁷⁰ of nationale regels.
90. De lidstaat dient het NRI te raadplegen met betrekking tot zijn beoordeling van de geloofwaardigheid van de toekomstige investeringsplannen⁷¹.
91. De lidstaat moeten alle belanghebbenden die informatie hebben ingediend over hun particuliere investeringsplannen op de hoogte brengen van de resultaten van de beoordeling en de redenen daarvan.

5.2.2.4.4 Beste praktijken: ex-postmonitoring van de uitvoering van particuliere investeringsplannen

92. Indien de lidstaat van mening is dat de ingediende particuliere investeringsplannen geloofwaardig zijn en het desbetreffende gebied dienovereenkomstig is geschrapt uit

⁷⁰ Bijvoorbeeld overeenkomstig artikel 29 van Richtlijn (EU) 2018/1772.

⁷¹ Een vergelijkbaar mechanisme is uiteengezet in artikel 22 van Richtlijn (EU) 2018/1772.

het toepassingsgebied van het overheidsoptreden, kan de lidstaat besluiten van de belanghebbenden welke die plannen hebben ingediend te verlangen dat zij regelmatig verslag uitbrengen over het bereiken van de mijlpalen om het netwerk uit te rollen en om de diensten te leveren.

93. Wanneer de lidstaat vaststelt dat van het ingediende plan wordt afgeweken en dit erop duidt dat het project niet zal worden uitgevoerd of wanneer de lidstaat voldoende redenen heeft om te betwijfelen dat de investering zal worden afgerond als aangegeven, kan de lidstaat besluiten van de betrokken belanghebbenden te verlangen nadere informatie te verstrekken waaruit de blijvende geloofwaardigheid van de aangemelde investering blijkt.
94. Indien de lidstaat aanzienlijke twijfels over de vraag of de investering zal worden afgerond als aangegeven, kan hij op elk moment tijdens de relevante tijdshorizon besluiten de gebieden die onder de investering vallen, op te nemen in een nieuwe openbare raadpleging met het oog op het verifiëren van de vraag of zij in aanmerking komen voor overheidsoptreden.

5.2.3 *Geschiktheid van de steun als beleidsinstrument*

95. De lidstaat moet aantonen dat de steun geschikt is om het vastgestelde marktfalen aan te pakken en de doelstellingen van de steun te verwezenlijken. Staatssteun is niet geschikt wanneer dezelfde uitkomst op andere, minder verstorende wijze kan worden verwezenlijkt.
96. Staatssteun is niet het enige beleidsinstrument waarover de lidstaten beschikken om de investeringen in de uitrol van breedbandnetwerken te stimuleren. De lidstaten kunnen andere, minder verstorende middelen gebruiken, zoals administratieve en regelgevingsmaatregelen of op de markt gebaseerde instrumenten.
97. Om als steun geschikt te zijn, moeten de door de staat gefinancierde vaste en mobiele netwerken voorzien in aanzienlijk verbeterde kenmerken ten opzichte van bestaande netwerken. Door de staat gefinancierde vaste en mobiele netwerken moeten daarom voor een sprongsgewijze verandering zorgen. Er is sprake van een sprongsgewijze verandering indien, als gevolg van het overheidsoptreden, aan de volgende voorwaarden is voldaan: a) de uitrol van het door de staat gefinancierde vaste of mobiele netwerk vormt een aanzienlijke nieuwe investering⁷²; en b) het door de staat gefinancierde netwerk brengt aanzienlijke nieuwe mogelijkheden op de markt wat

⁷² In het geval van vaste netwerken moeten marginale investeringen die slechts verband houden met de upgrade van de actieve componenten van het netwerk bijvoorbeeld niet geacht worden voor staatssteun in aanmerking te komen. Hetzelfde geldt voor bepaalde technologieën ter verbetering van kopertechnologie (zoals vectoring), die weliswaar de capaciteit van de bestaande netwerken kunnen vergroten, maar geen aanzienlijke investeringen in nieuwe netwerken vergen en dus niet in aanmerking komen voor staatssteun. Voor mobiele netwerken kunnen de lidstaten in bepaalde omstandigheden aantonen dat investeringen in actieve apparatuur een belangrijke rol kunnen spelen en dat staatssteun gerechtvaardigd kan zijn indien de investering niet bestaat uit slechts incrementele upgrades, maar een integrerend deel vormt van een aanzienlijke nieuwe investering in het netwerk, mits aan alle verenigbaarheidsvoorwaarden is voldaan. Zie bijvoorbeeld Besluit C(2021) 9538 van de Commissie van 10 januari 2022 betreffende steunmaatregel SA.57216 — Spanje — Mobiele dekking in plattelandsgebieden in Galicië (PB C 46 van 28.1.2022, blz. 1).

betreft beschikbaarheid, capaciteit, snelheid⁷³ en concurrentievermogen van breedbanddiensten.

98. De prestaties van het door de staat gefinancierde netwerk moeten worden vergeleken met de sterkste prestaties van het bestaande netwerk/de bestaande netwerken. Voor de beoordeling van de sprongsgewijze verandering dient enkel rekening te worden gehouden met geloofwaardige investeringsplannen indien die plannen, op zichzelf en in de doelgebieden, binnen de relevante tijdshorizon voorzien in vergelijkbare prestaties als het geplande, door de staat gefinancierde netwerk.

5.2.3.1 Sprongsgewijze verandering — Vaste toegangsnetwerken

99. Wat staatssteun voor vaste toegangsnetwerken betreft, wordt de aanwezigheid van een sprongsgewijze verandering beoordeeld op basis van een onderscheid tussen de soorten doelgebieden, afhankelijk van de aanwezigheid van vaste ultrasnelle netwerken.

5.2.3.1.1 Witte en grijze gebieden

100. Witte gebieden zijn gebieden waar geen vast ultrasnel netwerk aanwezig is of op geloofwaardige wijze is gepland binnen de relevante tijdshorizon.
101. Grijze gebieden zijn gebieden waar slechts één vast ultrasnel netwerk aanwezig is of op geloofwaardige wijze is gepland binnen de relevante tijdshorizon.
102. In witte en grijze gebieden moet het overheidsoptreden, om een sprongsgewijze verandering te verwezenlijken, zowel:
- a) ten opzichte van het bestaande netwerk de downloadsnelheid ten minste verdriedubbelen; als
 - b) een aanzienlijke nieuwe infrastructuurinvestering inhouden die aanzienlijke nieuwe mogelijkheden op de markt introduceert⁷⁴.

5.2.3.1.2 Gemengde gebieden (wit en grijs)

103. Het geplande optreden moet in principe zo worden opgezet dat het volledige doelgebied wit of grijs is.
104. Met het oog op efficiëntie, wanneer het niet gerechtvaardigd is witte en grijze gebieden van elkaar te scheiden, kunnen de lidstaten echter doelgebieden selecteren die voor een deel wit en voor een deel grijs zijn. In dergelijke gebieden, wanneer sommige eindgebruikers reeds door één vast ultrasnel netwerk worden bediend (of zullen worden bediend binnen de relevante tijdshorizon), moet de lidstaat ervoor

⁷³ Het gesubsidieerde netwerk moet diensten verlenen met de snelheid die nodig is om aan de eis van sprongsgewijze verandering te voldoen. Exploitanten van een gesubsidieerd netwerk kunnen echter, bovenop de snelheid die nodig is om aan de eis van sprongsgewijze verandering te voldoen, ook diensten van lagere kwaliteit aanbieden.

⁷⁴ Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer het nieuwe netwerk de glasvezel uitbreidt van de kern van het netwerk tot de rand van het netwerk, zoals: i) de uitrol van glasvezel naar de basisstations om de uitrol van vaste draadloze toegangsnetwerken te ondersteunen; ii) de uitrol van glasvezel naar de kasten wanneer de kasten eerder niet waren aangesloten op een glasvezelnetwerk; iii) de uitbreiding (verdieping) van glasvezel in kabelnetwerken.

zorgen dat het overheidsoptreden niet leidt tot een ongerechtvaardigde verstoring van de mededinging ten aanzien van het bestaande netwerk.

105. Een passende oplossing kan bestaan uit het toelaten van een beperkte overbebouwing van het bestaande vaste ultrasnelle netwerk waarop eindgebruikers in het grijze gebied, dat deel uitmaakt van het gemengde gebied, zijn aangesloten. In dergelijke situaties kan het volledige doelgebied als wit worden behandeld met het oog op de beoordeling van het overheidsoptreden op voorwaarde dat aan de volgende voorwaarden is voldaan:
- a) de overbebouwing leidt niet tot ongerechtvaardigde verstoringen van de mededinging, op basis van de resultaten van een openbare raadpleging;
 - b) de overbebouwing is beperkt tot maximaal 10 % van alle locaties in het doelgebied;
 - c) voor witte gebieden is voldaan aan de eisen inzake sprongsgewijze verandering zoals uiteengezet in onderdeel 5.2.3.1.1 en het door de overheid gefinancierde netwerk biedt aanzienlijk betere diensten dan de diensten die beschikbaar zijn in het grijze gedeelte van het gemengde gebied. Voor grijze gebieden hoeft niet te zijn voldaan aan de eisen inzake sprongsgewijze verandering van onderdeel 5.2.3.1.1.
106. De Commissie zal de geschiktheid van overheidsmaatregelen in gemengde gebieden per geval beoordelen.

5.2.3.1.3 Zwarte gebieden

107. Zwarte gebieden zijn gebieden waar ten minste twee vaste ultrasnelle netwerken aanwezig zijn of op geloofwaardige wijze zijn gepland binnen de relevante tijdschikhorizon.
108. Op voorwaarde dat het overheidsoptreden voldoet aan de voorwaarden van onderdeel 5.2.2.1, moet het door de staat gefinancierde netwerk voldoen aan alle volgende voorwaarden:
- a) de downloadsnelheid ten minste verdriedubbelen ten opzichte van die van het bestaande netwerk;
 - b) een downloadsnelheid van ten minste 1 Gbps en een uploadsnelheid van ten minste 150 Mbps bieden;
 - c) een aanzienlijke nieuwe infrastructuurinvestering inhouden die aanzienlijke nieuwe mogelijkheden op de markt introduceert⁷⁵.

5.2.3.2 Sprongsgewijze verandering — Mobiele toegangsnetwerken

109. Een door de staat gefinancierd mobiel netwerk moet zorgen voor een sprongsgewijze verandering in termen van de beschikbaarheid, capaciteit, snelheden en mededinging van mobiele diensten, die het gebruik van nieuwe innovatieve diensten kan bevorderen⁷⁶.

⁷⁵ Zie voetnoot 68.

⁷⁶ Dit kan de verlening van nieuwe diensten omvatten die zonder het overheidsoptreden niet mogelijk zou zijn geweest, zoals geconnecteerde en geautomatiseerde mobiliteit.

110. Zoals opgemerkt in onderdeel 2.3.2 is de overgang naar elke nieuwe IMT-norm over het algemeen incrementeel. Tussen twee volledige op elkaar volgende IMT-normen bestaan incrementele hybride systemen die vaak performanter zijn dan hun voorgangers. Het cellulaire communicatiesysteem 4G LTE scoort bijvoorbeeld op verschillende punten beter dan 4G en autonoom 5G is performanter dan niet-autonoom 5G. Op vergelijkbare wijze heeft elke nieuwe IMT-norm nieuwe mogelijkheden geïntroduceerd⁷⁷. Terwijl alle IMT-normen mobiele spraakdiensten leveren, kunnen alleen de nieuwste IMT-normen performante mobiele breedbanddiensten leveren, met inbegrip van lagere latentie en hogere transmissiecapaciteiten.
111. Omdat meer capaciteit vereist is om in nieuwe mogelijkheden te voorzien, zijn nieuwe frequenties nodig voor nieuwe IMT-normen. Aangezien frequenties een schaars hulpmiddel zijn, vindt de toewijzing ervan voor de verlening van mobiele diensten in de Unie plaats op basis van een veiling of een andere concurrerende selectieprocedure en moet hiervoor een vergoeding worden betaald. Wanneer als resultaat van het spectrumtoewijzingsproces een nieuwe IMT-norm wordt ingevoerd, kan worden verwacht dat mobiele netwerken welke die technologie gebruiken, voorzien in aanzienlijke nieuwe mogelijkheden ten opzichte van de bestaande mobiele netwerken. Aanbieders van mobiele diensten zijn slechts bereid hoge aanloopkosten voor hun rekening te nemen om nieuwe gebruiksrechten voor spectrum te verkrijgen ter ondersteuning van een nieuwe IMT-norm wanneer zij verwachten dat de nieuwe IMT-norm betere capaciteiten zal bieden die hen na verloop van tijd een rendement op hun investering opleveren. Op basis hiervan heeft de Commissie aanvaard dat de aanvullende functies van 4G-netwerken ten opzichte van eerdere generaties een sprongsgewijze verandering vormen⁷⁸. Op vergelijkbare wijze hebben 5G-netwerken, en met name autonome 5G-netwerken, over het algemeen extra functionele capaciteiten, zoals ultralage latentie, hoge betrouwbaarheid en de mogelijkheid om een deel van het netwerk voor een specifiek gebruik te reserveren en een bepaalde kwaliteit van de dienst te waarborgen. Die kenmerken zullen het mogelijk maken om met 5G-netwerken, en met name met autonome 5G-netwerken, nieuwe diensten te ondersteunen (bv. diensten voor gezondheidsmonitoring en hulpdiensten, de realtimecontrole van machines in een fabriek, slimme netten voor het beheer van hernieuwbare energie, geconnecteerde en geautomatiseerde mobiliteit, de precieze opsporing van fouten en snelle interventies), wat zorgt voor een sprongsgewijze verandering ten opzichte van mobiele technologieën van vorige generaties. Mobiele technologieën van de volgende generatie (zoals 6G) zullen naar verwachting in de toekomst voorzien in nog betere mogelijkheden.

5.2.3.3 Sprongsgewijze verandering — Backhaulnetwerken

112. Een door de overheid gefinancierd backhaulnetwerk moet een sprongsgewijze verandering teweegbrengen ten opzichte van het bestaande netwerk/de bestaande netwerken. Er is sprake van een sprongsgewijze verandering indien, als gevolg van het overheidsoptreden, het gefinancierde backhaulnetwerk een aanzienlijke investering in backhaulinfrastructuur vertegenwoordigt en afdoende tegemoetkomt aan de toenemende behoeften van vaste of mobiele toegangsnetwerken. Dit kan het geval zijn

⁷⁷ Zie eveneens voetnoot 27.

⁷⁸ Zie bijvoorbeeld Besluit C(2020) 8939 final van de Commissie van 16 december 2020 betreffende steunmaatregel SA.54684 — Duitsland — Hochleistungsfähiger Mobilfunk in Brandenburg-Deutschland (PB C 60 van 19.2.2021, blz. 2).

wanneer het door de overheid gefinancierde backhaulnetwerk, in tegenstelling tot het bestaande backhaulnetwerk/de bestaande backhaulnetwerken, is gebaseerd op glasvezel of op andere technologieën die hetzelfde prestatieniveau kunnen bieden als op glasvezel gebaseerde backhaulnetwerken. Wanneer bestaande netwerken gebaseerd zijn op glasvezel of op vergelijkbare performante technologieën, kan een sprongsgewijze verandering worden bereikt door, bijvoorbeeld, een passende dimensionering van de backhaulcapaciteit, die afhangt van de specifieke situatie zoals die zich ontwikkelt in de doelgebieden.

113. Indien een overheidsop treden zowel backhaul- als toegangsnetwerken (vast of mobiel) omvat, moet het backhaulnetwerk zo worden gedimensioneerd dat het kan voldoen aan de behoeften van de toegangsnetwerken.
114. De lidstaat moet, overeenkomstig het beginsel van technologische neutraliteit, de meest geschikte technologieën kiezen, rekening houdend met de kenmerken en behoeften van de doelgebieden, met name wanneer op glasvezel gebaseerde netwerken of netwerken met vergelijkbare prestaties technisch of economisch niet levensvatbaar zijn.

5.2.4 *Evenredigheid van de steun*

115. De lidstaten moeten aantonen dat de steun in verhouding staat tot het probleem dat wordt aangepakt. Zij moeten in wezen laten zien dat dezelfde gedragsverandering niet tot stand zou zijn gekomen met minder steun en minder verstoringen. Steun wordt als evenredig beschouwd wanneer het bedrag ervan beperkt is tot het noodzakelijke minimum en de potentiële verstoringen van de mededinging zo beperkt mogelijk blijven, in overeenstemming met de beginselen zoals uiteengezet in dit onderdeel.

5.2.4.1 *Concurrerende selectieprocedure*

116. Staatssteun wordt evenredig geacht wanneer het bedrag van de steun beperkt is tot het minimum dat noodzakelijk is voor het plaatsvinden van de gesteunde economische activiteit.
117. Onverminderd de toepasselijke regels inzake overheidsopdrachten moet de steun worden toegekend op basis van een open, transparante en niet-discriminerende concurrerende selectieprocedure, in overeenstemming met de beginselen inzake overheidsopdrachten⁷⁹. De steun moet ook het beginsel van technologische neutraliteit in acht nemen, zoals uiteengezet in onderdeel 5.2.4.2.
118. Staatssteun wordt beschouwd als evenredig en tot het noodzakelijke minimumbedrag beperkt wanneer hij wordt verleend door middel van een concurrerende selectieprocedure die een toereikend aantal deelnemers aantrekt. Als het aantal deelnemers of het aantal in aanmerking komende inschrijvingen niet toereikend is, moet de lidstaat een onafhankelijke controleur de opdracht geven de winnende inschrijving te beoordelen (met inbegrip van kostenberekeningen).

⁷⁹ Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG (PB L 94 van 28.3.2014, blz. 65) en Richtlijn 2014/23/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van concessieovereenkomsten (PB L 94 van 28.3.2014, blz. 1).

119. Afhankelijk van de omstandigheden kunnen verschillende procedures geschikt zijn. Voor interventies met een hoge technische complexiteit, bijvoorbeeld, kunnen de lidstaten ervoor kiezen een concurrerende dialoogprocedure te volgen met potentiële inschrijvers teneinde het passendste ontwerp van de interventie te waarborgen.
120. De lidstaat moet ervoor zorgen dat de economisch voordeligste offerte⁸⁰ wordt geselecteerd. Met het oog hierop moeten de lidstaten objectieve, transparante en niet-discriminerende kwalitatieve gunningscriteria vaststellen en vooraf het relatieve gewicht specificeren dat aan elk criterium wordt toegekend.
121. Kwalitatieve gunningscriteria kunnen onder meer de prestaties van het netwerk (met inbegrip van de beveiliging ervan), de geografische dekking, de mate van toekomstbestendigheid van de technologische aanpak, de effecten van de voorgestelde oplossing op de mededinging (met inbegrip van de voorwaarden en tariefstelling inzake wholesaletoegang)⁸¹ en de totale eigendomskosten omvatten⁸².
122. De lidstaten kunnen overwegen extra voorkeurspunten toe te kennen voor criteria betreffende de klimaat- en milieuprestaties van het netwerk⁸³, alsook wat betreft de klimaatneutraliteitskenmerken, met inbegrip van de koolstofvoetafdruk, en het effect van het netwerk op de voornaamste bestanddelen van het natuurlijke kapitaal, namelijk lucht, water, land en biodiversiteit. De lidstaten kunnen ook verplichtingen opnemen voor de geselecteerde inschrijver om evenredige mitigerende maatregelen uit te voeren wanneer het netwerk nadelige gevolgen heeft voor het milieu.
123. Indien de steun zonder concurrerende selectieprocedure direct of via een interne entiteit (model voor directe investeringen) wordt toegekend aan een overheidsinstantie die een breedbandnetwerk op wholesaleniveau⁸⁴ uitrolt en beheert, moet de lidstaat op vergelijkbare wijze zijn keuze voor het netwerk en de technologische oplossing motiveren⁸⁵.

⁸⁰ Overeenkomstig de beginselen inzake overheidsopdrachten.

⁸¹ Zo dienen bijvoorbeeld netwerktopologieën die volledige en daadwerkelijke ontbundeling mogelijk maken, in beginsel meer voorkeurspunten te krijgen.

⁸² De totale eigendomskosten worden bijvoorbeeld in aanmerking genomen door bedrijven wanneer zij willen investeren in activa. De totale eigendomskosten omvatten de initiële investering en alle directe en indirecte kosten die op de lange termijn worden gemaakt. Hoewel het bedrag van de initiële investering eenvoudig kan worden bepaald, trachten ondernemingen meestal een analyse te maken van alle potentiële kosten die zij zullen moeten maken om de activa tijdens de levensduur ervan te beheren en te onderhouden, wat de beslissing om te investeren aanzienlijk kan beïnvloeden.

⁸³ Bijvoorbeeld het energieverbruik of de levenscyclus van de investering, en dus rekening houdend met de criteria “geen ernstige afbreuk doen” zoals ingevoerd in Verordening (EU) 2020/852 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2020 betreffende de totstandbrenging van een kader ter bevordering van duurzame beleggingen en tot wijziging van Verordening (EU) 2019/2088 (PB L 198 van 22.6.2020, blz. 13).

⁸⁴ Het kan de begunstigde van de steun worden toegestaan retaildiensten te verlenen als “laatst mogelijke detailhandelaar” wanneer dergelijke diensten niet op de markt worden aangeboden. Zie Besluit C(2019) 8069 final van de Commissie van 15 november 2019 betreffende steunmaatregel SA.54472 (2019/N) — Ierland — National Broadband Plan (PB C 7 van 10.1.2020, blz. 1).

⁸⁵ Zie Besluit C(2018) 6613 final van de Commissie van 12 oktober 2018 betreffende steunmaatregel SA.49614 (2018/N) — Litouwen — Development of Next Generation Access Infrastructure — RAIN 3 (PB C 424 van 23.11.2018, blz. 8); Besluit C(2016) 3931 final van de Commissie van 30 juni 2016 betreffende steunmaatregel SA.41647 — Italië — Strategia Banda Ultralarga (PB C 258 van 15.7.2016, blz. 4); Besluit C(2019) 6098 final van de Commissie van 20 augustus 2019 betreffende steunmaatregel SA.52224 — Oostenrijk — Broadband project in Carinthia (PB C 381 van 8.11.2019, blz. 7).

124. Elke concessie of andere toewijzing van activiteiten door een dergelijke overheidsinstantie of interne entiteit aan derden om een netwerk te ontwerpen, aan te leggen of te exploiteren, moet worden toegekend via een open, transparante en niet-discriminerende concurrerende selectieprocedure. De procedure moet in overeenstemming zijn met de beginselen inzake overheidsopdrachten, gebaseerd zijn op het economisch voordeligste bod en met inachtneming van het beginsel van technologische neutraliteit, onverminderd de toepasselijke regels inzake overheidsopdrachten.

5.2.4.2 Technologische neutraliteit

125. Het beginsel van technologische neutraliteit vereist dat bij overheidsoptreden geen specifieke technologie de voorkeur krijgt of wordt uitgesloten, zowel bij de selectie van begunstigen als bij de verlening van wholesaletoegang. Omdat er verschillende technologische oplossingen bestaan, 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 diensten de technologie of de combinatie van technologieën voor te stellen die zij het meest geschikt achten. Dit doet geen afbreuk aan de mogelijkheid van de lidstaten om vóór de procedure de gewenste prestaties te bepalen, met inbegrip van de energie-efficiëntie van de netwerken, en om voorkeurspunten toe te kennen aan de meest geschikte technologische oplossing of combinatie van technologische oplossingen op basis van objectieve, transparante en niet-discriminerende criteria, in overeenstemming met onderdeel 5.2.4.1. Een door de staat gefinancierd netwerk moet toegang mogelijk maken onder eerlijke en niet-discriminerende voorwaarden voor alle aanvragers van toegang, ongeacht de gebruikte technologie.

5.2.4.3 Gebruik van bestaande infrastructuur

126. Het gebruik van bestaande infrastructuur is een van de belangrijkste factoren die kunnen bijdragen tot het verlagen van de kosten van de uitrol van een nieuw breedbandnetwerk en het beperken van de effecten op het milieu.
127. De lidstaten moeten ondernemingen die aan een concurrerende selectieprocedure wensen deel te nemen, aanmoedigen om gebruik te maken van alle beschikbare bestaande infrastructuur. De lidstaten moeten die ondernemingen ook aanmoedigen gedetailleerde informatie te verstrekken over de bestaande infrastructuur die zij in het geplande steungebied bezitten of controleren⁸⁶. Die informatie moet tijdig worden verstrekt zodat er bij het opstellen van de inschrijvingen rekening mee kan worden gehouden. De lidstaten moeten het verstrekken van deze informatie als voorwaarde stellen voor deelname aan de selectieprocedure, gesteld dat dit evenredig is, onder meer rekening houdend met de omvang van het steungebied, de beschikbaarheid van de informatie en de beschikbare tijd⁸⁷. De informatie kan met name het volgende

⁸⁶ Infrastructuur waarvoor zij gemachtigd zijn derden toegang te verlenen.

⁸⁷ Zie besluit van de Commissie betreffende steunmaatregel SA. 40720 (2016/N) — National Broadband Scheme for the UK for 2016-2020 (PB C 323 van 2.9.2016, blz. 2) (overwegingen 115 en 116), waarin de autoriteiten van het VK van alle inschrijvers eisten dat zij een gedragscode ondertekenden. In de gedragscode waren normen opgenomen voor: i) de vereiste mate van detail van de te verstrekken informatie; ii) de termijnen waarbinnen de informatie moest worden verstrekt; iii) de aanvaardbare voorwaarden van een geheimhoudingsovereenkomst; en iv) de verplichting om de infrastructuur beschikbaar te stellen voor gebruik in andere inschrijvingen. Inschrijvers die niet aan de voorwaarden van de gedragscode voldoen, worden van de aanbesteding uitgesloten.

omvatten: a) de locatie en route van de infrastructuur; b) de aard en het huidige gebruik van de infrastructuur; c) een contactpunt en d) indien beschikbaar⁸⁸, de voorwaarden voor het gebruik ervan.

128. De lidstaten moeten alle informatie waarover zij beschikken⁸⁹ betreffende bestaande infrastructuur die kan worden gebruikt voor de uitrol van breedbandnetwerken in het interventiegebied toegankelijk maken. De lidstaten worden aangemoedigd een beroep te doen op het krachtens artikel 4, lid 2, van Richtlijn 2014/61/EU ingestelde centrale informatiepunt.

5.2.4.4 Wholesaletoeegang

129. Daadwerkelijke wholesaletoeegang voor derden tot de gefinancierde netwerken is een noodzakelijke voorwaarde van elke staatssteunmaatregel. Dankzij wholesaletoeegang kunnen derde ondernemingen met name concurreren met de geselecteerde inschrijver, hetgeen de keuze en de concurrentie versterkt in de gebieden die door de maatregel worden bestreken. Wholesaletoeegang voorkomt ook het ontstaan van regionale dienstenmonopolies. Omdat de concurrentie in het doelgebied dankzij wholesaletoeegang de ruimte krijgt om zich te ontwikkelen, wordt in dat gebied tevens de ontwikkeling van de markt voor de langere termijn gewaarborgd. Die toegang hangt niet af van een voorafgaande marktanalyse in de zin van hoofdstuk III van Richtlijn (EU) 2018/1972. Niettemin moet het soort verplichtingen inzake wholesaletoeegang waaraan een door de overheid gefinancierd netwerk moet voldoen, rekening houden met de portefeuille van toegangsverplichtingen die op grond van de sectorale regels is vastgesteld. Aangezien begunstigden van de steun niet alleen hun eigen middelen, maar ook overheidsmiddelen gebruiken, moeten zij evenwel een ruimer assortiment wholesaletoeegangsproducten aanbieden dan door de NRI's wordt verlangd van ondernemingen met aanzienlijke marktmacht. Dergelijke wholesaletoeegang moet zo vroeg mogelijk vóór de aanvang van de levering van de desbetreffende diensten worden verleend, en ten minste zes maanden vóór met de retaildiensten wordt begonnen in gevallen waarin de netwerkexploitant tevens van plan is die retaildiensten aan te bieden.
130. Het door de overheid gefinancierde netwerk moet ondernemingen onder eerlijke en niet-discriminerende voorwaarden daadwerkelijke toegang bieden. Dit kan betekenen dat de bestaande infrastructuur zo nodig moet worden geüpgraded en dat de capaciteit ervan zo nodig moet worden uitgebreid, en ook dat er voldoende nieuwe infrastructuur

⁸⁸ Dit kan met name het geval zijn wanneer dergelijke voorwaarden reeds bestaan als gevolg van wettelijke verplichtingen die door nationale regelgevende instanties of andere bevoegde autoriteiten zijn opgelegd uit hoofde van Richtlijn (EU) 2018/1972, wanneer in toegang is voorzien in een eerder besluit inzake staatssteun of wanneer een commercieel wholesaleaanbod beschikbaar is.

⁸⁹ De toegang tot die informatie kan worden beperkt overeenkomstig de toepasselijke regelgeving. Zo kan de toegang tot informatie over fysieke infrastructuur in het kader van Richtlijn 2014/61/EU worden beperkt ten behoeve van de veiligheid en integriteit van de netwerken, de nationale veiligheid, de volksgezondheid of de openbare veiligheid, de vertrouwelijkheid en de bescherming van bedrijfsgeheimen.

moet worden uitgerold (bv. buizen die groot genoeg zijn om plaats te bieden voor een voldoende aantal netwerken en voor verschillende netwerktopologieën)⁹⁰.

131. In de documenten van de concurrerende selectieprocedure moeten de lidstaten de voorwaarden en tarieven van de wholesaletoeangsproducten vermelden en die informatie publiceren op een alomvattende website, op nationaal of regionaal niveau. Het algemene publiek moet toegang krijgen tot deze website zonder beperkingen, dus ook zonder zich vooraf te moeten registreren.
132. Om de wholesaletoeang doeltreffend te maken en de aanvrager van toegang in staat te stellen zijn diensten aan te bieden, moet wholesaletoeang worden verleend tot onderdelen van het netwerk die niet door de overheid zijn gefinancierd en mogelijk niet door de begunstigde van de steun zijn uitgerold⁹¹.

5.2.4.4.1 Voorwaarden van wholesaletoeang

133. Voor alle actieve producten, met uitzondering van virtueel ontbundelde toegang (VULA), moet voor een termijn van ten minste tien jaar daadwerkelijke wholesaletoeang worden verleend.
134. De toegang op basis van VULA moet worden verleend voor een termijn die overeenkomt met de levensduur van de infrastructuur waarvoor VULA als alternatief fungeert⁹².
135. De toegang tot nieuwe infrastructuur (zoals buizen, masten, kasten of dark fibre) moet worden verleend voor een termijn die overeenkomt met de levensduur van het betreffende netwerkonderdeel⁹³. Indien staatssteun voor nieuwe infrastructuur wordt verleend, moet de infrastructuur groot genoeg zijn om te voldoen aan de huidige en evoluerende vraag van de aanvragers van toegang⁹⁴. Dat is aanvullend en geldt onverminderd de wettelijke verplichtingen die door de NRI kunnen worden opgelegd.

⁹⁰ Afhankelijk van de vorm van optreden kan het daarbij gaan om: voldoende grote buizen, een voldoende hoeveelheid dark fibre, type en upgrade van masten, torens, type en grootte van straatkasten met het oog op daadwerkelijke ontbundeling enz. Zie Besluit C(2016) 3208 final van de Commissie van 26 mei 2016 betreffende steunmaatregel SA 40720 (2016/N) — Verenigd Koninkrijk — Broadband Delivery UK (PB C 323 van 2.9.2016, blz. 2) en Besluit C(2019) 8069 final van de Commissie van 15 november 2019 betreffende steunmaatregel SA.54472 (2019/N) — Ierland — National Broadband Plan (PB C 7 van 10.1.2020, blz. 1).

⁹¹ Een daadwerkelijke toegang houdt bijvoorbeeld in dat adequate wholesaletoeang tot actieve apparatuur wordt verleend, zelfs indien alleen infrastructuur wordt gefinancierd.

⁹² Aangezien VULA in dit specifieke geval een alternatief voor de fysieke ontbundeling van een nieuwe infrastructuur is, gelden dezelfde regels als voor nieuwe infrastructuur.

⁹³ Zie Besluit C(2019) 8069 final van de Commissie van 15 november 2019 betreffende steunmaatregel SA.54472 (2019/N) — Ierland — National Broadband Plan (PB C 7 van 10.1.2020, blz. 1). Wanneer de ontvanger van de steun besluit de infrastructuur te upgraden of te vervangen voordat de levensduur van de gesteunde infrastructuur is verstreken, moet de ontvanger van de steun toegang tot de nieuwe infrastructuur blijven verlenen voor de gehele periode die is voorzien voor de oorspronkelijke infrastructuur.

⁹⁴ Zo moeten bijvoorbeeld, afhankelijk van het specifieke karakter van het netwerk, nieuwe buizen voor glasvezelkabels op het moment van plaatsing geschikt zijn voor ten minste drie onafhankelijke glasvezelkabels die elk meerdere glasvezels bevatten en bijgevolg door meerdere ondernemingen kunnen worden gebruikt. Indien de bestaande infrastructuur capaciteitsbeperkingen ondervindt en geen toegang kan bieden tot ten minste drie onafhankelijke glasvezelkabels, uitgaande van het beginsel “wie het eerst komt, het eerst maalt”, moet de exploitant van het door de overheid gefinancierde netwerk ten minste 50 % van de capaciteit (met name dark fibres) ter beschikking stellen aan aanvragers van toegang.

136. De lidstaten moeten de NRI's raadplegen over producten, voorwaarden en tariefstelling inzake wholesaletoeegang. De NRI's worden aangemoedigd advies te geven, zoals beschreven in onderdeel 5.2.4.6.
137. Dezelfde toegangsvoorwaarden moeten van toepassing zijn op het gehele door de overheid gefinancierde netwerk, met inbegrip van de delen van dat netwerk waar bestaande infrastructuur is gebruikt. De verplichting toegang te verlenen moet worden afgedwongen, ongeacht of er een verandering is van eigenaar, van management of van exploitatie van het door de overheid gefinancierde netwerk.
138. Begunstigden van steun of aanvragers van toegang die zich aansluiten op het door de overheid gefinancierde netwerk, kunnen, indien zij hun eigen middelen aanwenden, besluiten hun netwerken uit te breiden tot aangrenzende gebieden buiten het doelgebied. Aanvragers van toegang kunnen dergelijke uitbreidingen realiseren op grond van de verplichtingen in verband met wholesaletoeegang. Indien zij geen banden hebben met de begunstigde van de steun, gelden er voor hen geen beperkingen wat betreft uitbreidingen naar aangrenzende gebieden. Een aanvrager van toegang wordt geacht geen banden te hebben met de begunstigde van de steun indien zij niet tot dezelfde groep behoren en geen participatie in elkaars onderneming hebben. Een uitbreiding door de begunstigden van de steun kan worden toegestaan als de volgende cumulatieve waarborgen worden nageleefd:
- a) wanneer lidstaten een openbare raadpleging houden (zie onderdeel 5.2.2.4.2), moet de lidstaat aangeven dat uitbreidingen op particuliere basis in een later stadium zijn toegestaan en betekenisvolle informatie verstrekken over de mogelijke dekking van dergelijke uitbreidingen;
 - b) indien een van de volgende situaties zich voordoet, mogen uitbreidingen naar aangrenzende gebieden pas twee jaar na de ingebruikname van het door de overheid gefinancierde netwerk plaatsvinden:
 - i) tijdens de openbare raadpleging tonen belanghebbenden aan dat de geplande uitbreiding het risico inhoudt zich uit te strekken tot een aangrenzend gebied dat reeds wordt bediend door ten minste twee onafhankelijke netwerken met snelheden die vergelijkbaar zijn met die van het door de overheid gefinancierde netwerk;
 - ii) er bevindt zich in het aangrenzende gebied minstens één netwerk met snelheden die vergelijkbaar zijn met die van het door de overheid gefinancierde netwerk dat minder dan vijf jaar vóór het door de overheid gefinancierde netwerk in gebruik is genomen⁹⁵.
139. Als uit de resultaten van de openbare raadpleging een risico op andere aanzienlijke verstoringen van de mededinging blijkt, moeten uitbreidingen door de begunstigde van de steun worden verboden.

⁹⁵ Deze regels gelden ook voor aansluitingen op door de overheid gefinancierde backhaulnetwerken en voor door de overheid gefinancierde mobiele netwerken die vervolgens worden gebruikt voor de verlening van vaste draadloze toegangsdiensten in gebieden die al door een vast netwerk worden gedekt.

5.2.4.4.2 Wholesaetoegangsproducten

5.2.4.4.2.1 Uitrol van vaste toegangsnetwerken in witte gebieden

140. Het door de overheid gefinancierde netwerk moet zorgen voor ten minste bitstroomtoegang, toegang tot dark fibre en toegang tot infrastructuur, waaronder straatkasten, masten, torens en buizen.
141. Bovendien moeten de lidstaten ervoor zorgen dat het door de staat gefinancierde netwerk ten minste voorziet in ofwel fysieke ontbundeling ofwel VULA. Om als een wholesaetoegangsproduct geschikt te worden geacht, moet elk VULA-product vooraf door de NRI of een andere bevoegde autoriteit worden goedgekeurd.

5.2.4.4.2.2 Uitrol van vaste toegangsnetwerken in grijze en zwarte gebieden

142. Het door de overheid gefinancierde netwerk moet voorzien in ten minste a) de wholesaetoegangsproducten waarnaar wordt verwezen in punt 140; en b) fysieke ontbundeling.
143. De lidstaten kunnen het passend achten om VULA op te leggen in plaats van fysieke ontbundeling. In dat geval moeten de lidstaten in de openbare raadpleging hun voornemen kenbaar maken om een afwijking toe te staan van de verplichting tot fysieke ontbundeling en moeten zij die keuze motiveren. De lidstaten moeten aantonen dat de vervanging van fysieke ontbundeling door VULA niet het risico loopt om te leiden tot ongerechtvaardigde verstoring van de mededinging, rekening houdend met het resultaat van de openbare raadpleging en de kenmerken van de betrokken markt en het betrokken gebied⁹⁶. Op die basis zal de Commissie nagaan of met het aanbieden van VULA, in plaats van fysieke ontbundeling, de steun voldoet aan het evenredigheidsbeginsel.

5.2.4.4.2.3 Mobiele toegangsnetwerken

144. Het door de overheid gefinancierde netwerk moet een redelijk pakket wholesaetoegangsproducten aanbieden, rekening houdend met de kenmerken van de markt, om een daadwerkelijke toegang tot het gesubsidieerde netwerk te verzekeren. Dat omvat ten minste roaming en toegang tot masten, torens en buizen. Zodra die beschikbaar komen, moet het door de overheid gefinancierde netwerk de toegangsproducten leveren die nodig zijn om de meer geavanceerde functies⁹⁷ van mobiele netwerken, zoals 5G en toekomstige generaties van mobiele netwerken, te kunnen benutten⁹⁸.

⁹⁶ Dergelijke kenmerken kunnen betrekking hebben op de toepasselijke ex-anteregulering op de elektronische-communicatiemarkten, het bedrijfsmodel van de op de markt aanwezige exploitanten (aanbieders van uitsluitend wholesaleproducten of verticaal geïntegreerde aanbieders van breedbanddiensten), de omvang van het staatssteunproject, het gebruik van fysieke ontbundeling in de betrokken lidstaat enz.

⁹⁷ Zoals radiotoegangsnetwerken met verschillende operatoren (MORAN), kernnetwerken met verschillende operatoren (MOCN) en segmentatie van netwerken ("network slicing").

⁹⁸ Bij de steunverlening moeten de lidstaten erop toezien dat de masten en torens zodanig zijn dat die toegang is gewaarborgd, rekening houdend met de huidige en evoluerende marktstructuur.

5.2.4.4.2 Backhaulnetwerken

145. Het door de overheid gefinancierde netwerk moet ten minste één actieve dienst en toegang tot masten, torens, buizen en dark fibre garanderen.
146. De lidstaten moeten voorzien in de uitrol van voldoende capaciteit voor nieuwe infrastructuur (bijvoorbeeld buizen die groot genoeg zijn om plaats te bieden voor glasvezel om tegemoet te komen aan de verwachte behoeften van alle aanvragers van toegang) indien dit nodig is om daadwerkelijke toegang onder eerlijke en niet-discriminerende voorwaarden te waarborgen.

5.2.4.4.3 Wholesaletoegang op grond van een redelijke vraag

147. Bij wijze van uitzondering op de voorwaarden in onderdeel 5.2.4.4.2 kunnen de lidstaten het aanbod van bepaalde wholesaletoegangsproducten beperken tot gevallen waarin sprake is van een redelijke vraag van een aanvrager van toegang, indien het aanbieden van dergelijke producten de investeringskosten onevenredig zou opdrijven zonder dat daar aanzienlijke voordelen in de zin van grotere concurrentie tegenover staan.
148. Om van de Commissie de goedkeuring te verkrijgen voor een dergelijke uitzondering, moet de lidstaat die uitzondering motiveren op basis van de kenmerken van die specifieke interventie. De motivering moet gebaseerd zijn op goed gemotiveerde en objectieve criteria, zoals de geringe bevolkingsdichtheid van de betrokken gebieden, de omvang van het doelgebied of de omvang van de begunstigden van de steun⁹⁹. De lidstaat moet op basis van gedetailleerde en objectieve kostenberekeningen, voor elk toegangsproduct dat niet zal worden aangeboden, aantonen dat het aanbieden van dat product zou leiden tot een onevenredige kostenstijging van de interventie.
149. Het verzoek van de aanvrager van toegang wordt redelijk geacht wanneer a) de aanvrager van toegang een businessplan overlegt dat de ontwikkeling van het product op het door de overheid gefinancierde netwerk rechtvaardigt; en b) er in hetzelfde geografische gebied niet reeds een vergelijkbaar product wordt aangeboden door een andere onderneming tegen soortgelijke tarieven als die welke in dichterbevolkte gebieden van toepassing zijn¹⁰⁰.
150. Indien een verzoek om toegang redelijk is, dienen de extra kosten om aan het verzoek tot toegang te voldoen te worden gedragen door de begunstigde van de steun.

⁹⁹ Zie bijvoorbeeld Besluit C(2011) 7285 final van de Commissie van 19 oktober 2011 betreffende steunmaatregel N 330/2010 — Frankrijk — Programme national “Très Haut Débit” — Volet B (PB C 364 van 14.12.2011, blz. 2) en Besluit C(2012) 8223 final van de Commissie van 20 november 2012 betreffende steunmaatregel SA.33671 (2012/N) — Verenigd Koninkrijk — National Broadband scheme for the UK — Broadband Delivery UK (PB C 16 van 19.1.2013, blz. 2).

¹⁰⁰ Andere voorwaarden kunnen door de Commissie worden aanvaard als onderdeel van de evenredigheidsbeoordeling, in het licht van de kenmerken van de zaak en de algemene afwegingstoets. Zie bijvoorbeeld Besluit C(2011) 7285 final van de Commissie van 19 oktober 2011 betreffende steunmaatregel N 330/2010 — Frankrijk — Programme national “Très Haut Débit” — Volet B (PB C 364 van 14.12.2011, blz. 2) en Besluit C(2012) 8223 final van de Commissie van 20 november 2012 betreffende steunmaatregel SA.33671 (2012/N) — Verenigd Koninkrijk — National Broadband scheme for the UK — Broadband Delivery UK (PB C 16 van 19.1.2013, blz. 2). 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.

5.2.4.4.4 Tariefstelling inzake wholesaletoeegang

151. Bij het bepalen van de tarieven voor wholesaletoegangsproducten moeten de lidstaten erop toezien dat het wholesaletoeegangstarief van elk product op de volgende benchmarks en tariefstellingsbeginselen berust:
- a) de gemiddelde gepubliceerde wholesaletarieven die gelden in andere vergelijkbare en meer concurrerende gebieden van de lidstaat;
 - b) de gereguleerde tarieven die reeds door de NRI zijn vastgesteld of goedgekeurd voor de betrokken markten en diensten;
 - c) de kostenoriëntatie of een methodologie die is voorgeschreven overeenkomstig het sectorale regelgevingskader.
152. De NRI moet worden geraadpleegd over wholesaletoegangsproducten en de voorwaarden voor wholesaletoeegang, met inbegrip van de tarieven en de daarmee verband houdende geschillen, zoals wordt beschreven in onderdeel 5.2.4.6.

5.2.4.4.5 Terugvordering

153. Het steunbedrag van overheidsmaatregelen ter ondersteuning van de uitrol van vaste en mobiele netwerken wordt vaak vooraf vastgesteld, teneinde het tijdens de looptijd van een gesteunde infrastructuur verwachte financieringstekort aan te vullen.
154. Aangezien de toekomstige kosten en opbrengsten over het algemeen onzeker zijn, moeten de lidstaten in dat geval gedurende de gehele levensduur van de gesteunde infrastructuur van elk door de overheid gefinancierd project¹⁰¹ nauwlettend toezien op de uitvoering ervan en voorzien in een terugvorderingsmechanisme. Met dat mechanisme wordt het mogelijk gedegen rekening te houden met informatie die de begunstigde van de steun, toen hij staatssteun aanvroeg, niet in zijn oorspronkelijke businessplan kon meenemen. Factoren die van invloed kunnen zijn op de winstgevendheid van het project en die zich van tevoren moeilijk of onmogelijk met voldoende nauwkeurigheid laten bepalen, zijn: a) de werkelijke uitrolkosten van het netwerk; b) de werkelijke opbrengsten uit de kerndiensten; c) het daadwerkelijke gebruik; en d) de werkelijke opbrengsten uit secundaire diensten¹⁰².
155. De lidstaten moeten voor een termijn die overeenkomt met de levensduur van de gesteunde infrastructuur een terugvorderingsmechanisme toepassen indien het steunbedrag van het project meer dan 10 miljoen EUR bedraagt. De lidstaten moeten de voorschriften van dat mechanisme op transparante en duidelijke wijze vaststellen in de stukken van de aanbestedingsprocedure.
156. Een terugvordering is niet noodzakelijk wanneer het project volgens het model voor directe investeringen wordt uitgevoerd, waarbij een overheidsinstantie een op

¹⁰¹ Dit omvat individuele steun in het kader van een staatssteunregeling.

¹⁰² Met een terugvorderingsmechanisme kunnen bijvoorbeeld winsten worden afgeroomd die hoger zijn dan redelijkerwijs mocht worden verwacht, bijvoorbeeld vanwege: i) een groter dan geraamd gebruik van breedbandproducten, met als gevolg extra winsten en een kleiner investeringsstekort; en ii) grotere dan geraamde opbrengsten uit niet-breedbandproducten (bijvoorbeeld opbrengsten uit nieuwe wholesaletoegangsproducten), met als gevolg extra winsten en een kleiner investeringsstekort. Zie Besluit C(2016) 3208 final van de Commissie van 26 mei 2016 betreffende steunmaatregel SA 40720 (2016/N) — Verenigd Koninkrijk — Broadband Delivery UK (PB C 323 van 2.9.2016, blz. 2).

wholesale gebaseerd netwerk in overheidshanden opzet en exploiteert, louter om alle ondernemingen eerlijke en niet-discriminerende toegang te verschaffen¹⁰³.

157. Aangezien diverse factoren een positief of negatief effect kunnen hebben op het businessplan van de begunstigde van de steun, dient in de opzet van het terugvorderingsmechanisme rekening te worden gehouden met en een evenwicht te worden gevonden tussen de volgende twee doelstellingen: a) de lidstaat moet met het mechanisme bedragen kunnen terugvorderen die een redelijk winstniveau overschrijden¹⁰⁴; b) het mechanisme mag niet de prikkels voor ondernemingen wegnemen om mee te doen aan een aanbestedingsprocedure¹⁰⁵ en om bij de uitrol van het netwerk naar kostenefficiëntie (efficiëntiewinsten) te streven. Om tot een goed evenwicht tussen beide doelstellingen te komen, moeten de lidstaten criteria invoeren om efficiëntiewinsten te stimuleren¹⁰⁶.
158. Voor het stimuleringspercentage moet een plafond van 30 % van de redelijke winst worden vastgesteld. De extra winst die gelijk aan die drempel of onder die drempel (dat wil zeggen: de redelijke winst vermeerderd met het stimuleringspercentage¹⁰⁷) uitkomt, dient door de lidstaten niet te worden teruggevorderd. De winst die boven de drempel uitkomt, moet worden verdeeld tussen de begunstigde van de steun en de lidstaat, op basis van de steunintensiteit waartoe de aanbestedingsprocedure heeft geleid¹⁰⁸.
159. In terugvorderingsmechanismen moet ook rekening worden gehouden met winsten die worden behaald met andere transacties in verband met het door de overheid gefinancierde netwerk. Als er bijvoorbeeld speciaal voor de bouw of exploitatie van het door de overheid gefinancierde netwerk een onderneming is opgericht en een bestaande aandeelhouder van die onderneming zijn deelneming geheel of gedeeltelijk verkoopt binnen zeven jaar na voltooiing van het netwerk of binnen tien jaar na gunning van de steun, moet de lidstaat elk bedrag terugvorderen die hoger ligt dan de

¹⁰³ Een terugvorderingsmechanisme kan ook in andere gevallen nodig zijn, zoals voor bepaalde modellen voor publieke eigendom. Zie bijvoorbeeld Besluit C(2016) 3208 final van de Commissie van 26 mei 2016 betreffende steunmaatregel SA 40720 (2016/N) — Verenigd Koninkrijk — Broadband Delivery UK (PB C 323 van 2.9.2016, blz. 2).

¹⁰⁴ Onder “redelijke winst” moet een rendement op kapitaal worden verstaan dat zou worden verlangd door een gemiddelde onderneming, rekening houdend met het risiconiveau dat eigen is aan de breedbandsector en aan het soort diensten dat wordt verleend. Het verlangde rendement op kapitaal wordt doorgaans bepaald door de gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet.

¹⁰⁵ De deelname aan de aanbesteding wordt bepaald door de verwachte winsten en verliezen. Er kunnen bijvoorbeeld verliezen optreden indien de inschrijver te optimistisch is geweest over de verwachte toekomstige opbrengsten uit de levering van breedbanddiensten of als er zich onverwachte kosten voordoen. Omdat onverwachte verliezen niet door de steunverlenende autoriteit worden vergoed, kan een stringent terugvorderingsmechanisme voor toekomstige winsten het totale risico voor de investeerder opdrijven en deelname aan de aanbesteding ontmoedigen.

¹⁰⁶ Efficiëntiewinsten mogen niet ten koste gaan van de kwaliteit van de dienstverlening.

¹⁰⁷ Indien de redelijke winst 10 % is, bedraagt het maximale stimuleringspercentage 3 %.

¹⁰⁸ Indien de redelijke winst bijvoorbeeld 10 % bedraagt en het maximale stimuleringspercentage van 3 % wordt toegepast, mogen de lidstaten geen winst terugvorderen die niet boven 13 % uitkomt. Indien de werkelijke winst 20 % bedraagt en de steunintensiteit 70 %, wordt het verschil in winst tussen 13 % en 20 % als volgt verdeeld: 70 % voor de lidstaat en 30 % voor de breedbandinvesteerder.

verkoopopbrengst die de bestaande aandeelhouder een redelijke winst zou opleveren¹⁰⁹.

5.2.4.5 Gescheiden boekhouding

160. Om de evenredigheid van de steun te waarborgen en te voorkomen dat de steun tot overcompensatie of tot kruissubsidiëring van niet-gesteunde activiteiten leidt, moet de begunstigde van de steun zorgen voor een boekhoudkundige scheiding zodat de kosten voor de uitrol en de exploitatie en de inkomsten uit de exploitatie van het met staatssteun uitgerolde netwerk duidelijk zijn aangemerkt.

5.2.4.6 Rol van de NRI's, de nationale mededingingsautoriteiten, de nationale kenniscentra en de adviesbureaus voor breedband

161. De rol van de NRI's bij het uitwerken van de meest geschikte overheidsmaatregelen ter ondersteuning van breedbandnetwerken 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 en verkeren in de beste positie om overheden te ondersteunen met betrekking tot de uitwerking van overheidsmaatregelen.
162. De lidstaten worden aangemoedigd de NRI's systematisch te betrekken bij de uitwerking, uitvoering en monitoring van overheidsmaatregelen en in het bijzonder, maar niet beperkt tot: a) de vaststelling van doelgebieden (kartering en openbare raadpleging), b) de beoordeling van de naleving van de vereisten inzake sprongsgewijze verandering, en c) de mechanismen voor geschillenbeslechting, met inbegrip van geschillen in verband met elk van deze aspecten.
163. Aangezien de NRI's over bijzondere expertise inzake nationale markten beschikken, en omdat zij daartoe ook het best geplaatst zijn, moeten zij door de lidstaten worden geraadpleegd over: a) de producten, voorwaarden en tariefstelling inzake wholesaletoeegang (onderdeel 5.2.4.4); en b) de bestaande infrastructuur die aan regelgeving vooraf zijn onderworpen (onderdeel 5.2.4.3). Wanneer de NRI de nodige bevoegdheden heeft gekregen voor haar betrokkenheid bij overheidsoptreden voor de uitrol van breedbandnetwerken, moet de lidstaat de NRI ten minste twee maanden vóór een aanmelding van staatssteun een gedetailleerde beschrijving van de steunmaatregelen sturen zodat de NRI een redelijke periode heeft om advies te verlenen.
164. Het is goede praktijk dat NRI's, zonder afbreuk te doen aan de bevoegdheden van de NRI's op grond van het regelgevingskader, richtsnoeren kunnen opstellen voor lokale overheden over onder meer de uitvoering van marktanalyses en definities van wholesaletoegangsproducten en -tariefstelling. In dergelijke richtsnoeren moet rekening worden gehouden met het regelgevingskader en de door de Commissie gedane aanbevelingen¹¹⁰.

¹⁰⁹ Bijvoorbeeld, als een aandeelhouder 40 % van de aandelen van de begunstigde onderneming bezit en de netto contante waarde van de onderneming die de redelijke winst als disconteringsvoet gebruikt, X bedraagt, dan moet de lidstaat, indien de aandeelhouder zijn aandelen voor een totaalbedrag van Y verkoopt, $Y - 40 \% * X$ van die aandeelhouder terugvorderen.

¹¹⁰ 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.

165. Naast de betrokkenheid van de NRI's kunnen de lidstaten ook de nationale mededingingsautoriteiten raadplegen, bijvoorbeeld om advies te krijgen over de totstandbrenging van een gelijk speelveld voor ondernemingen en om te voorkomen dat een onevenredig hoog aandeel van de overheidsmiddelen aan één onderneming wordt toegekend, waarbij een (mogelijk reeds dominante) marktpositie wordt versterkt¹¹¹.
166. De lidstaten kunnen nationale kenniscentra of adviesbureaus voor breedband oprichten die de autoriteiten kunnen helpen bij het uitwerken van overheidsmaatregelen om de uitrol van breedbandnetwerken te ondersteunen¹¹².

5.2.5 *Transparantie, verslaglegging en monitoring van de steun*

167. De lidstaten moeten voldoen aan de in onderdeel 7 vastgestelde vereisten inzake transparantie, verslaglegging en monitoring.

5.3 **Negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer**

168. Steun voor de uitrol van vaste en mobiele netwerken kan negatieve effecten hebben in de zin van verstoringen van de markt en beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten.
169. De Commissie beoordeelt de mate waarin de mededinging wordt vervalst en het handelsverkeer wordt beïnvloed aan de hand van de effecten op de concurrenten en de mogelijke verdringing van particuliere investeringen. Door de overheidssteun kunnen lokale dienstverleners ook worden aangemoedigd om gebruik te maken van diensten die door het door de overheid gefinancierde netwerk worden aangeboden in plaats van diensten die tegen marktvoorwaarden worden aangeboden. Daar komt bij dat wanneer de begunstigde van de steun waarschijnlijk een onderneming is die reeds een machtspositie op een markt heeft of die machtspositie dankzij de overheidsinvestering kan verwerven, de steun kan leiden tot een verzwakking van de concurrentiedruk die concurrenten kunnen uitoefenen. Zelfs wanneer verstoringen op een individueel niveau als beperkt kunnen worden beschouwd, kunnen steunregelingen op cumulatieve basis nog steeds leiden tot sterke niveaus van verstoring.

¹¹¹ Zie bv. advies nr. 12-A-02 van 17 januari 2012 van de Franse mededingingsautoriteit betreffende een verzoek om advies van de senaatscommissie Economie, duurzame ontwikkeling en ruimtelijke ordening inzake het kader voor de betrokkenheid van lokale overheden bij de uitrol van zeer snelle netwerken [Avis No 12-A-02 du 17 janvier 2012 de l'Autorité de la concurrence 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].

¹¹² Zie bijvoorbeeld Beschikking K(2008) 6705 van de Commissie van 5 november 2008 betreffende steunmaatregel N 237/08 — Duitsland — Broadband support in Niedersachsen (PB C 18 van 24.1.2009, blz. 1); Besluit C(2012) 8223 final van de Commissie van 20 november 2012 betreffende steunmaatregel SA.33671 (2012/N) — Verenigd Koninkrijk — National Broadband scheme for the UK — Broadband Delivery UK (PB C 16 van 19.1.2013, blz. 2) en Besluit C(2016) 3208 final van de Commissie van 26 mei 2016 betreffende steunmaatregel SA.40720 (2016/N) — Verenigd Koninkrijk — Broadband Delivery UK (PB C 323 van 2.9.2016, blz. 2).

5.4 Afweging tussen de positieve effecten van steun en de negatieve effecten ervan op de mededinging en het handelsverkeer

170. De Commissie zal de positieve effecten van de voorgenomen steun op de gesteunde vormen van economische bedrijvigheid afwegen tegen de werkelijke en potentiële negatieve effecten op de mededinging en op de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt. Wil de staatssteun verenigbaar zijn met de interne markt, dan moeten de positieve effecten zwaarder wegen dan de negatieve effecten ervan.
171. Om te beginnen zal de Commissie de positieve effecten van de steun voor de gesteunde vormen van economische bedrijvigheid beoordelen, waaronder de bijdrage van die steun aan het verwezenlijken van de doelstellingen van het digitaal beleid. Aan de hand van een contrafeitelijke analyse moet de lidstaat aantonen dat de maatregel positieve effecten heeft ten opzichte van dat wat zonder de steun zou hebben plaatsgevonden. Zoals in onderdeel 5.2.1 is aangegeven, kan het bij die positieve effecten gaan om de verwezenlijking van de doelstellingen van het overheidsoptreden, zoals de uitrol van een nieuw netwerk op de markt dat zorgt voor extra capaciteit en snelheid, alsook lagere tarieven en betere keuzemogelijkheden voor de eindgebruikers en hogere kwaliteit en innovatie. Dit zou tevens tot gevolg hebben dat eindgebruikers meer toegang krijgen tot online-resources en het zal vermoedelijk tot een stijging van de vraag leiden. Als gevolg daarvan wordt hiermee mogelijk een stap gezet in de richting van de voltooiing van de digitale eengemaakte markt waarvan de economie van de Unie als geheel profiteert.
172. Verder kan de Commissie, indien van toepassing, ook in aanmerking nemen of de steun voor andere positieve effecten zorgt, zoals verbeteringen in de energie-efficiëntie van netwerkactiviteiten of met betrekking tot het beleid van de Unie, zoals de Europese Green Deal.
173. Ten tweede moeten de lidstaten aantonen dat de negatieve effecten tot het noodzakelijke minimum beperkt blijven. Bij het uitwerken van de maatregelen, rekening houdend met de noodzaak, de geschiktheid en de evenredigheid van de steun (onderdelen 5.2.2, 5.2.3 en 5.2.4), dienen de lidstaten bijvoorbeeld te letten op de projectomvang, de individuele en cumulatieve steunbedragen, de kenmerken van de begunstigten (bijvoorbeeld of zij over aanzienlijke marktmacht beschikken) en de kenmerken van de doelgebieden (zoals het aantal performante bestaande of geloofwaardig geplande netwerken in een bepaald gebied). Om de Commissie in staat te stellen de te verwachten negatieve effecten te beoordelen, worden de lidstaten ertoe aangezet om de effectbeoordelingen waarover zij beschikken voor te leggen, samen met ex-postevaluaties die voor soortgelijke voorgaande regelingen zijn uitgevoerd.

6. VERENIGBAARHEIDSBEOORDELING VAN INTRODUCTIEMAATREGELEN

174. De beschikbaarheid van een breedbandnetwerk is een voorwaarde om zich op breedbanddiensten te kunnen abonneren. Dit kan in sommige gevallen echter onvoldoende zijn om ervoor te zorgen dat aan de behoeften van eindgebruikers (met name zoals bedoeld in de punten 53 en 61) wordt voldaan en dat de baten voor de samenleving als geheel worden verwezenlijkt.
175. De reden daarvoor kan zijn dat de eindgebruikers niet bijzonder geneigd zijn om zich op breedbanddiensten te abonneren. Aan die neiging kunnen verschillende redenen ten grondslag liggen, zoals: a) de financiële consequenties die een abonnement op

breedbanddiensten met zich meebrengt voor eindgebruikers in het algemeen en voor bepaalde categorieën eindgebruikers in kwetsbare omstandigheden; en b) het niet op de hoogte zijn van de voordelen die een abonnement op breedbanddiensten oplevert.

176. Om een specifieke vorm van marktfalen met betrekking tot het gebruik van beschikbare breedbanddiensten te verhelpen, kunnen maatregelen aan de vraagzijde zoals vouchers hun nut bewijzen. Dergelijke maatregelen zijn bedoeld om de kosten voor eindgebruikers te verlagen. Ruim beschikbare en betaalbare toegang tot connectiviteit genereert positieve externaliteiten omdat hierdoor de groei en innovatie in alle sectoren van de economie kunnen worden versneld. Wanneer het niet mogelijk is om betaalbare toegang tot afdoende breedbanddiensten te garanderen, bijvoorbeeld vanwege hoge retailtarieven, kan staatssteun een dergelijk marktfalen verhelpen. In dergelijke gevallen kan de toekenning van staatssteun gunstige effecten hebben.
177. Vouchers vormen geen steun aan eindgebruikers, onder wie individuele verbruikers, indien die eindgebruikers geen economische activiteit uitoefenen die onder de werkingssfeer van artikel 107, lid 1, van het Verdrag valt. Vouchers kunnen echter steun aan eindgebruikers vormen indien zij een economische activiteit uitoefenen die onder de werkingssfeer van artikel 107, lid 1, van het Verdrag valt. Gelet op de beperkte waarde van de vouchers kan de steun in de meeste gevallen niettemin onder het toepassingsgebied van de de-minimisverordening¹¹³ vallen.
178. De rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie bevestigt dat wanneer een voordeel wordt verleend aan eindgebruikers zoals individuele verbruikers die geen economische activiteit uitoefenen, dit toch een voordeel kan inhouden voor bepaalde ondernemingen en dus staatssteun kan vormen in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag¹¹⁴.
179. Vouchers kunnen dus steun inhouden voor ondernemingen in de elektronische-communicatiesector die hun dienstenaanbod zullen kunnen verbeteren of uitbreiden door gebruik te maken van de bestaande breedbandnetwerken en zo hun marktpositie zullen kunnen versterken ten nadele van andere ondernemingen in de breedbandsector. Die ondernemingen vallen, indien het voordeel dat hun wordt verleend de de-minimisdrempel overschrijdt, onder staatssteuntoezicht.
180. Maatregelen met vouchers zijn niet mogelijk in gebieden waar geen netwerk aanwezig is waarmee de in aanmerking komende diensten worden geleverd.

6.1 Sociale vouchers

181. Sociale vouchers zijn bedoeld om bepaalde individuele verbruikers te helpen bij het kopen of aanhouden van breedbanddiensten. Op grond van artikel 107, lid 2, punt a), van het Verdrag kunnen zij verenigbaar met de interne markt worden verklaard als zijnde “steunmaatregelen van sociale aard aan individuele verbruikers op voorwaarde dat deze toegepast worden zonder onderscheid naar de oorsprong van de producten”.

¹¹³ Verordening (EU) nr. 1407/2013 van de Commissie van 18 december 2013 betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun (PB L 352 van 24.12.2013, blz. 1).

¹¹⁴ Arrest van het Gerecht van 4 maart 2009, Italië/Commissie, T-424/05, ECLI:EU:C:2009:49, punt 108; arrest van het Hof van Justitie van 28 juli 2011, Mediaset/Commissie, C-403/10 P, ECLI:EU:C:2011:533, punt 81.

182. Om verenigbaar te zijn met artikel 107, lid 2, punt a), van het Verdrag moeten sociale vouchers worden voorbehouden aan bepaalde categorieën individuele verbruikers wier financiële omstandigheden het rechtvaardigen dat de steun om sociale redenen wordt toegekend (bijvoorbeeld gezinnen met een laag inkomen, studenten, leerlingen enz.)¹¹⁵. Daartoe moeten de lidstaten op basis van objectieve criteria de categorieën consumenten aanduiden waarop de regelingen voor sociale vouchers zijn gericht¹¹⁶.
183. De volgende kosten kunnen subsidiabel zijn: de maandelijkse vergoeding, de standaardkosten¹¹⁷ voor de installatie en de voor de toegang tot de breedbanddiensten noodzakelijke eindapparatuur van de consument. Ook de kosten van de bekabeling binnenshuis en van aanlegwerkzaamheden op beperkte schaal in de privéwoning van de consumenten of in nabijgelegen openbaar onroerend goed, kunnen subsidiabel zijn voor zover het voor de dienstverlening noodzakelijke en bijkomende kosten betreft.
184. Sociale vouchers kunnen worden gebruikt om een abonnement te nemen op nieuwe breedbanddiensten of om bestaande abonnementen aan te houden (“in aanmerking komende diensten”).
185. Door naleving van het beginsel van technologische neutraliteit wordt voldaan aan de eis om onderscheid naar de oorsprong van de producten te voorkomen [zie punt 181]. Consumenten moeten sociale vouchers kunnen gebruiken om in aanmerking komende breedbanddiensten af te nemen bij elke aanbieder welke die diensten kan leveren, ongeacht de technologie die voor de dienstverlening wordt gebruikt. De regelingen voor sociale vouchers moeten een gelijke behandeling van alle mogelijke dienstverleners waarborgen en moeten consumenten een zo groot mogelijke keuze aan leveranciers bieden. De lidstaten moeten daartoe een online register opzetten van alle in aanmerking komende dienstverleners of een gelijkwaardige alternatieve methode toepassen waarmee het open, transparante en niet-discriminerende karakter van het overheidsoptreden wordt gewaarborgd. Consumenten moeten dergelijke informatie over alle ondernemingen die de in aanmerking komende diensten kunnen verlenen kunnen raadplegen. Alle ondernemingen die de in aanmerking komende breedbanddiensten kunnen leveren op basis van objectieve en transparante criteria (zoals het vermogen om te voldoen aan de minimumvereisten voor de verlening van dergelijke diensten), moeten een aanvraag kunnen doen tot opname in het online register of in een andere door de lidstaat gekozen plaats. Om consumenten te helpen, kan het online register (of de andere plaats waarvoor is gekozen) ook aanvullende informatie bevatten, zoals het soort diensten dat door de verschillende ondernemingen wordt aangeboden.
186. De lidstaten moeten een openbare raadpleging houden over de belangrijkste kenmerken van de regeling. De openbare raadpleging moet ten minste dertig dagen duren.

¹¹⁵ Zie de Besluiten van de Commissie: C(2020) 8441 final van 4 december 2020 betreffende steunmaatregel SA.57357 (2020/N) — Griekenland — Broadband voucher scheme for students (PB C 41 van 5.2.2021, blz. 4); C(2020) 5269 final van 4 augustus 2020 betreffende steunmaatregel SA.57495 (2020/N) — Italië — Broadband vouchers for certain categories of families (PB C 326 van 2.10.2020, blz. 9).

¹¹⁶ De nationale regelgeving kan in verschillende uitvoeringswijzen voorzien. De regelingen voor sociale vouchers kunnen bijvoorbeeld voorzien in geplande rechtstreekse betalingen aan de consumenten of aan de dienstverlener die door de consumenten is geselecteerd.

¹¹⁷ Standaardkosten zijn de kosten waarmee alle consumenten te maken hebben, ongeacht hun specifieke situatie.

187. Om eventueel misbruik van sociale vouchers door consumenten, aanbieders van diensten of andere betrokken begunstigen te voorkomen, kunnen de lidstaten aanvullende waarborgen toepassen. Zo kunnen in bepaalde omstandigheden, waarin alleen het abonnement op nieuwe in aanmerking komende diensten wordt gesubsidieerd, aanvullende waarborgen nodig zijn om te voorkomen dat sociale vouchers worden gebruikt voor de aanschaf van breedbanddiensten terwijl een lid van hetzelfde huishouden al is geabonneerd op een in aanmerking komende dienst.
188. De lidstaten moeten daarnaast voldoen aan de in onderdeel 7 vastgestelde vereisten inzake transparantie, verslaglegging en monitoring.

6.2 Connectiviteitsvouchers

189. Ter aansporing van het gebruik van breedbanddiensten die bijdragen aan de ontwikkeling van een bepaalde vorm van economische bedrijvigheid, kunnen connectiviteitsvouchers voor ruimere categorieën eindgebruikers worden ontworpen (bijvoorbeeld connectiviteitsvouchers voor consumenten of voor bepaalde ondernemingen, zoals kleine en middelgrote ondernemingen). Dergelijke maatregelen kunnen op grond van artikel 107, lid 3, punt c), van het Verdrag verenigbaar worden verklaard met de interne markt.
190. De Commissie zal dergelijke maatregelen aanmerken als verenigbaar indien zij bijdragen aan de ontwikkeling van een bepaalde vorm van economische bedrijvigheid (eerste voorwaarde) en de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad (tweede voorwaarde).

6.2.1 Eerste voorwaarde: facilitering van de ontwikkeling van een economische activiteit

191. De Commissie meent dat de ontwikkeling van diverse vormen van economische bedrijvigheid kan worden vergemakkelijkt door regelingen voor connectiviteitsvouchers die daadwerkelijk bijdragen tot het gebruik van bepaalde breedbanddiensten en zo zorgen voor betere connectiviteit en ruimere toegang tot breedbanddiensten wanneer er sprake is van marktfalen met betrekking tot het gebruik van de betrokken diensten¹¹⁸.
192. De lidstaten moeten aantonen dat de regelingen voor connectiviteitsvouchers een stimulerend effect hebben.
193. Connectiviteitsvouchers mogen slechts maximaal 50 % van de subsidiabele kosten dekken¹¹⁹. De volgende kosten kunnen subsidiabel zijn: de maandelijkse vergoeding, de standaardkosten voor de installatie en de voor de toegang tot de breedbanddiensten noodzakelijke eindapparatuur van de eindgebruiker. Ook de kosten van de bekabeling binnenshuis en van aanlegwerkzaamheden op beperkte schaal in de privéwoningen van eindgebruikers of in nabijgelegen openbare onroerend goederen, kunnen subsidiabel zijn voor zover het voor de dienstverlening noodzakelijke en bijkomende kosten betreft.

¹¹⁸ De nationale regelgeving kan in verschillende uitvoeringswijzen voorzien. Een regeling voor connectiviteitsvouchers kan bijvoorbeeld voorzien in rechtstreekse betalingen aan eindgebruikers of aan de dienstverlener die door de eindgebruiker is geselecteerd.

¹¹⁹ Zie C(2021) 9549 final van 15 december 2021 betreffende steunmaatregel SA.57496 (2021/N) – Italië – Broadband vouchers for SMEs (PB C 33 van 21.1.2022, blz. 1).

6.2.2 *Tweede voorwaarde: de steun mag de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt, niet zodanig beïnvloeden dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad*

194. Staatssteun dient te zijn gericht op situaties waar steun kan zorgen voor een wezenlijke verbetering die de markt niet alleen tot stand kan brengen, dat wil zeggen dat de steun nodig is om marktfalen met betrekking tot het gebruik van de betrokken breedbanddiensten aan te pakken. Als de regelingen voor connectiviteitsvouchers bijvoorbeeld niet gericht zijn op het aanpakken van de behoeften van de eindgebruikers met betrekking tot het gebruik (bijvoorbeeld wanneer vouchers niet worden gebruikt voor vraagstimulering maar misbruikt om de uitrol te ondersteunen) of inbreuk maken op het beginsel van technologische neutraliteit, zijn dergelijke regelingen geen geschikt beleidsinstrument. In dergelijke gevallen zou steun in de vorm van vouchers de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt zodanig veranderen dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad en zal de steun dus naar alle waarschijnlijkheid niet verenigbaar worden verklaard met de interne markt.
195. Connectiviteitsvouchers kunnen niet worden gebruikt om bestaande diensten aan te houden. Vouchers kunnen worden gebruikt om een nieuwe dienst aan te schaffen of een bestaande dienst op te waarderen. Als de connectiviteitsvouchers kunnen worden gebruikt om een bestaand abonnement op te waarderen, moeten de lidstaten aantonen dat de voucherregeling niet leidt tot ongerechtvaardigde verstoring van de mededinging op retail- en wholesaleniveau, bijvoorbeeld dat zij geen onevenredige winsten creëert voor sommige exploitanten en andere exploitanten buitensporig benadeelt.
196. Connectiviteitsvouchers moeten technologisch neutraal zijn. Eindgebruikers moeten in staat zijn de connectiviteitsvouchers te gebruiken om in aanmerking komende breedbanddiensten af te nemen bij elke aanbieder welke die diensten kan verlenen, ongeacht de technologie die voor de dienstverlening wordt gebruikt. De regelingen voor connectiviteitsvouchers moeten een gelijke behandeling van alle mogelijke dienstverleners waarborgen en moeten eindgebruikers een zo groot mogelijke keuze aan leveranciers bieden. De lidstaten moeten daartoe een online register opzetten van alle in aanmerking komende dienstverleners of een gelijkwaardige alternatieve methode toepassen waarmee het open, transparante en niet-discriminerende karakter van het overheidsoptreden wordt gewaarborgd. Eindgebruikers moeten dergelijke informatie kunnen raadplegen over alle ondernemingen die in aanmerking komende diensten kunnen verlenen. Alle ondernemingen die de in aanmerking komende diensten kunnen leveren op basis van objectieve en transparante criteria (bijvoorbeeld de mogelijkheid om de minimumvereisten voor de levering van dergelijke diensten na te leven) moeten een aanvraag kunnen doen tot opname in het online register of in een andere door de lidstaat gekozen plaats. Om eindgebruikers te assisteren, kan het online register (of de andere locatie waarvoor is gekozen) ook aanvullende informatie bevatten, zoals het soort diensten dat door de verschillende ondernemingen wordt aangeboden.
197. Om verstoringen van de markt tot een minimum te beperken, moeten de lidstaten een marktbeoordeling uitvoeren om te inventariseren welke aanbieders in het gebied in aanmerking komen en informatie te verzamelen voor de berekening van hun marktaandeel. Met de marktbeoordeling moet worden nagegaan of de regeling voor connectiviteitsvouchers sommige aanbieders ten koste van anderen een onevenredig

voordeel kan opleveren en mogelijk de (lokale) marktdominantie versterkt. Verder moet met de marktbeoordeling worden nagegaan in hoeverre er daadwerkelijk behoefte aan invoering van een regeling voor connectiviteitsvouchers bestaat en wel door een vergelijking te maken tussen de situatie in één of meer steungebieden en de situatie in andere gebieden in de lidstaat of in de Unie. Bij de beoordeling van en het besluit over de voucherregeling kunnen ook de gebruikstrends onder eindgebruikers worden onderzocht.

198. De lidstaten moeten een openbare raadpleging houden over de belangrijkste kenmerken van de regeling. De openbare raadpleging moet ten minste dertig dagen duren.
199. Om in aanmerking te komen moet een aanbieder van breedbanddiensten die verticaal geïntegreerd is en een retailmarktaandeel van meer dan 25 % heeft, op de overeenstemmende wholesaletoeegangsmarkt wholesaletoegangsproducten aanbieden op basis waarvan elke om toegang verzoekende partij de in aanmerking komende diensten kan aanbieden onder open, transparante en niet-discriminerende voorwaarden. Het wholesaletoeegangstarief moet worden vastgesteld overeenkomstig de in onderdeel 5.2.4.4.4 vastgestelde beginselen.
200. Om negatieve effecten op de mededinging te beperken, mag de looptijd van een regeling voor connectiviteitsvouchers in beginsel niet langer zijn dan drie jaar¹²⁰. De geldigheidsperiode van de vouchers voor individuele eindgebruikers mag niet langer zijn dan twee jaar.
201. De lidstaten moeten daarnaast voldoen aan de in onderdeel 7 vastgestelde vereisten inzake transparantie, verslaglegging en monitoring.

7. TRANSPARANTIE, VERSLAGLEGGING EN MONITORING

7.1 Transparantie

202. De lidstaten moeten zorgen voor de bekendmaking van de volgende informatie in de “transparency award module”¹²¹ van de Commissie of op een uitgebreide staatssteunwebsite, op nationaal of regionaal niveau:
 - a) de volledige tekst van het besluit tot goedkeuring van de steunregeling of van de individuele steun en de uitvoeringsbepalingen ervan, of een link daarnaar;
 - b) informatie over elke individuele steun die is verleend ter waarde van meer van 100 000 EUR, overeenkomstig bijlage II.
203. De in punt 202, b), bedoelde informatie moet worden bekendgemaakt binnen zes maanden vanaf de datum waarop de steun is verleend, of, in het geval van steun in de

¹²⁰ In uitzonderlijke omstandigheden kan, na beoordeling door de Commissie, een maatregel voor connectiviteitsvouchers worden verlengd indien dit naar behoren wordt gemotiveerd, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt hierdoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.

¹²¹ “State Aid Transparency” — publieke zoekpagina, beschikbaar via <https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/public?lang=nl>.

vorm van een belastingvoordeel, binnen één jaar vanaf de datum voor het indienen van de belastingaangifte¹²².

204. De lidstaten zetten hun uitgebreide staatssteunwebsites als bedoeld in punt 202 zodanig op dat de informatie gemakkelijk toegankelijk is. In het geval van onrechtmatige maar uiteindelijk wel met de interne markt verenigbare steun moeten de lidstaten de informatie bekendmaken binnen een termijn van zes maanden vanaf de datum van het besluit van de Commissie waarbij de steun verenigbaar met de interne markt is verklaard.
205. Om de handhaving van de staatssteunregels krachtens het Verdrag mogelijk te maken, moet de informatie gedurende ten minste tien jaar vanaf de datum waarop de steun is verleend, beschikbaar blijven. De informatie moet worden gepubliceerd in een open spreadsheetformaat waarmee de gegevens effectief kunnen worden doorzocht, opgehaald, gedownload en gemakkelijk op internet kunnen worden bekendgemaakt, bv. in CSV- of XML-formaat. Het algemene publiek moet toegang krijgen tot deze website zonder beperkingen, dus ook zonder zich vooraf te moeten registreren.
206. De Commissie publiceert op haar website de link naar de in punt 202 bedoelde nationale of regionale staatssteunwebsite.

7.2 Verslaglegging

207. Krachtens Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad¹²³ en Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie¹²⁴ zijn de lidstaten verplicht jaarlijks verslagen in te dienen bij de Commissie over alle op grond van deze richtsnoeren goedgekeurde steunmaatregelen.
208. Behalve de in punt 207 bedoelde jaarlijkse verslagen moeten de lidstaten overeenkomstig bijlage III tweejaarlijks een verslag indienen bij de Commissie met belangrijke informatie over de steunmaatregelen die op grond van deze richtsnoeren zijn goedgekeurd.

7.3 Monitoring

209. De lidstaten moeten voor alle steunmaatregelen gedetailleerde dossiers bijhouden. Die dossiers moeten alle gegevens bevatten die nodig zijn om aan te tonen dat is voldaan aan alle verenigbaarheidsvoorwaarden die in deze richtsnoeren zijn vastgesteld. De lidstaten moeten die dossiers gedurende tien jaar vanaf het tijdstip waarop de steun werd verleend, bewaren en moeten die op haar verzoek aan de Commissie bezorgen.

8. PLAN INZAKE EX-POSTEVALUATIES

210. Als verdere garantie dat verstoringen van de mededinging en het handelsverkeer beperkt blijven, kan de Commissie eisen dat regelingen worden onderworpen aan een

¹²² Als er geen formele vereiste voor een jaaraangifte bestaat, wordt 31 december van het jaar waarvoor de steun is verleend, ten behoeve van de codering ingevoerd als de datum waarop de steun is verleend.

¹²³ Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB L 248 van 24.9.2015, blz. 9).

¹²⁴ Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie van 21 april 2004 tot uitvoering van Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB L 140 van 30.4.2004, blz. 1).

ex-postevaluatie om na te gaan a) of de aannames en voorwaarden op grond waarvan het besluit over de verenigbaarheid is genomen, zijn verwezenlijkt; b) of de steunmaatregel in het licht van de vooraf bepaalde doelstellingen doeltreffend is; c) wat de effecten van de steunmaatregel voor de markten en de mededinging zijn, en of zich gedurende de looptijd van de steunregeling geen ongerechtvaardigde verstoring van de mededinging heeft voorgedaan die in strijd is met de belangen van de Unie¹²⁵.

211. Een ex-postevaluatie zal vereist zijn voor regelingen waarvoor omvangrijke steunmiddelen zijn uitgetrokken of die nieuwe kenmerken bevatten, of wanneer aanzienlijke veranderingen van de markt, de technologie of de regelgeving te verwachten vallen. Hoe dan ook zal een ex-postevaluatie vereist zijn voor regelingen waarvan de jaarlijkse begroting voor staatssteun of de geboekte uitgaven meer bedragen dan 150 miljoen EUR in een jaar of meer dan 750 miljoen EUR over hun totale looptijd. De totale looptijd van de regelingen is de gecombineerde looptijd van de regeling en alle voorgaande regelingen die een soortgelijk doel en geografisch gebied bestrijken, te rekenen vanaf de bekendmaking van deze richtsnoeren. Gezien de doelstellingen van de evaluatie en om geen onevenredige lasten aan lidstaten en aan kleinere steunvoornemens op te leggen, zijn ex-postevaluaties alleen vereist voor steunregelingen waarvan de totale looptijd meer dan drie jaar bedraagt, te rekenen vanaf de bekendmaking van deze richtsnoeren.
212. Van de vereiste ex-postevaluatie kan worden afgezien voor steunregelingen: a) die een onmiddellijke opvolger zijn van een regeling voor een soortgelijk doel en geografisch gebied dat reeds aan een evaluatie is onderworpen; en b) waarvoor een eindevaluatieverslag is opgesteld overeenkomstig het door de Commissie goedgekeurde evaluatieplan en waarvoor geen negatieve zaken zijn gevonden. Als het eindevaluatieverslag van een regeling niet in overeenstemming is met het goedgekeurde evaluatieplan, moet die regeling op verzoek van de Commissie onmiddellijk worden opgeschort.
213. De evaluatie heeft tot doel na te gaan of aan de onderliggende veronderstellingen en voorwaarden voor de verenigbaarheid van de regeling is voldaan, en met name en of de steunmaatregel in het licht van de algemene en de specifieke doelstellingen ervan nodig en doeltreffend is. Zij moet ook indicaties geven over de gevolgen van de regeling voor de mededinging en de handel.
214. Wat betreft steunregelingen die onderworpen zijn aan de in punt 211 bedoelde evaluatievereiste, moeten de lidstaten een ontwerp-evaluatieplan aanmelden, dat integrerend deel uitmaakt van de beoordeling door de Commissie van de regeling. Het plan moet worden aangemeld:
- a) tegelijk met de steunregeling indien de begroting voor staatssteun van de regeling meer bedraagt dan 150 miljoen EUR in een bepaald jaar of meer dan 750 miljoen EUR over de totale looptijd ervan;
 - b) uiterlijk dertig werkdagen na een aanzienlijke wijziging die de begroting van de regeling verhoogt tot meer dan 150 miljoen EUR in een bepaald jaar of meer dan 750 miljoen EUR over de totale looptijd van de regeling;

¹²⁵ Zie bijvoorbeeld Besluit C(2012) 8223 final van de Commissie van 20 november 2012 betreffende steunmaatregel SA.33671 (2012/N) — Verenigd Koninkrijk — National Broadband scheme for the UK — Broadband Delivery UK (PB C 16 van 19.1.2013, blz. 2).

- c) voor regelingen die niet onder de punten a) of b) vallen, uiterlijk dertig werkdagen na de vastlegging in de officiële boekhouding van uitgaven in het kader van de regeling die meer dan 150 miljoen EUR bedragen in een bepaald jaar.
215. Het ontwerp-evaluatieplan moet in overeenstemming zijn met de door de Commissie verstrekte gemeenschappelijke methodologische beginselen¹²⁶. De lidstaten moeten het door de Commissie goedgekeurde evaluatieplan publiceren.
 216. De ex-postevaluatie moet worden uitgevoerd door een van de steunverlenende autoriteit onafhankelijke deskundige op basis van het evaluatieplan. Elke evaluatie moet ten minste één tussentijds en één eindevaluatieverslag omvatten. De lidstaten moeten beide verslagen publiceren.
 217. Het eindevaluatieverslag moet tijdig bij de Commissie worden ingediend zodat zij de eventuele verlenging van de steunregeling kan beoordelen, en ten laatste negen maanden voordat de regeling afloopt. Die periode kan worden verkort voor regelingen waarvoor de evaluatievereiste in werking treedt in de loop van de laatste twee jaren van de uitvoering. De precieze reikwijdte en de methode waarmee deze evaluatie moet plaatsvinden, zullen worden vastgesteld in het besluit waarbij de steunregeling wordt goedgekeurd. Bij de aanmelding van een eventuele latere steunmaatregel met een soortgelijke doelstelling moet worden beschreven hoe met de uitkomsten van de evaluatie rekening is gehouden.

9. SLOTBEPALINGEN

218. De Commissie zal de in deze richtsnoeren uiteengezette beginselen toepassen vanaf de eerste dag na de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.
219. De Commissie zal de in deze richtsnoeren uiteengezette beginselen toepassen op aangemelde steun waarover zij na de bekendmaking van deze richtsnoeren in het *Publicatieblad van de Europese Unie* een besluit moet nemen, zelfs wanneer de steun vóór die datum was aangemeld.
220. Overeenkomstig de mededeling van de Commissie betreffende de vaststelling van regels voor de beoordeling van onrechtmatig verleende staatssteun¹²⁷, zal de Commissie op onrechtmatig verleende steun de regels toepassen die van kracht waren toen de steun werd toegekend. De Commissie zal de in deze richtsnoeren uiteengezette beginselen dienovereenkomstig toepassen in geval van onwettige steun die is verleend na de datum van bekendmaking van de richtsnoeren.
221. De Commissie stelt de lidstaten, op grond van artikel 108, lid 1, van het Verdrag, de volgende passende maatregelen voor:
 - a) de lidstaten moeten waar nodig hun bestaande steunregelingen aanpassen aan onderdeel 7.1 van deze richtsnoeren, en wel binnen twaalf maanden na de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*;
 - b) de lidstaten dienen binnen twee maanden na de datum van bekendmaking van deze richtsnoeren in het *Publicatieblad van de Europese Unie* hun

¹²⁶ Werkdocument van de diensten van de Commissie, Common methodology for State aid evaluation, 28.5.2014, SWD(2014)179 final of de opvolger ervan.

¹²⁷ PB C 119 van 22.5.2002, blz. 22.

uitdrukkelijke en onvoorwaardelijke instemming met de in punt a) voorgestelde dienstige maatregelen (inclusief wijzigingen) mee te delen. Wanneer binnen twee maanden geen antwoord wordt ontvangen, zal de Commissie aannemen dat de betrokken lidstaat niet met de voorgestelde maatregelen instemt.