

Förklarande anmärkning till förslaget om en översyn av bredbandsriktlinjerna

Syftet med detta meddelande är att klargöra syftet med och tillämpningsområdet för förslaget om en översyn av riktlinjerna för statligt stöd till bredbandsnät (*bredbandsriktlinjerna*).

Fungerande, tillförlitliga och säkra elektroniska kommunikationsnät är viktiga förutsättningar för den digitala omvandlingen i EU. De är en avgörande faktor för att överbrygga den digitala klyftan mellan avlägsna och glesbefolkade regioner i EU och bidra till en mer konkurrenskraftig och hållbar ekonomi. Covid-19-pandemins inverkan på ekonomin och samhället har accentuerat ökande konnektivitetsbehov för människor, företag och offentliga institutioner och understrukt den avgörande roll som elektroniska kommunikationsnät spelar för återhämtningen från krisen och för att främja EU:s resiliens.

De nuvarande bredbandsriktlinjerna antogs 2013. I riktlinjerna fastställs särskilda kriterier för tilldelning av offentliga medel för att minimera effekterna på konkurrensen av utbyggnaden av elektroniska kommunikationsnät i de områden som behöver den mest. De syftar till att säkerställa att offentligt stöd leder till en modern infrastruktur som ökar konsumenternas välfärd och minskar den digitala klyftan, där kommersiella aktörer inte har några incitament att investera, samtidigt som man undviker utträngning av privata investeringar, subventionering av lokala monopol eller diskriminering av viss teknik.

2013 års bredbandsriktlinjer var föremål för en [utvärdering](#) där det bedömdes om de fortfarande var ändamålsenliga. Resultaten av utvärderingen återfinns i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar, som offentliggjordes den 7 juli 2021. Utvärderingen visade att de hade utgjort en lämplig ram för att hjälpa medlemsstaterna att nå målen i den digitala agendan för Europa och Europa 2020-strategin. Utvärderingen har också visat att de befintliga riktlinjerna kräver vissa förbättringar för att återspegla den tekniska utvecklingen och marknadsutvecklingen för att på bästa sätt åtfölja de nödvändiga investeringarna under de kommande åren på ett sätt som är förenligt med den inre marknaden. Detta gäller särskilt i samband med återhämtningen från pandemin. Utvärderingen visade dessutom att de nya politiska målen är relevanta i detta sammanhang. Dessa omfattar stöd till den digitala omvandlingen, ett bidrag till uppnåendet av [målen för det europeiska gigabitsamhället](#) och genomförandet av den [digitala kompassen](#). Bredbandsnät är också väsentliga för att uppnå hållbarhetsmålen. Översynen kommer därför att syfta till att uppdatera de nuvarande reglerna genom att ta hänsyn till det fortsatta behovet av att säkerställa förenlighet med den inre marknaden mot bakgrund av relevant politik och marknadsutvecklingen.

Bestämmelserna i bredbandsriktlinjerna kompletteras av den allmänna gruppundantagsförordningen som fastställer förhandsvillkor för förenlighet. På grundval av dessa kan medlemsländerna genomföra statliga stödåtgärder utan förhandsanmälan till kommissionen. Den 23 juli 2021 antog kommissionen en [ändring av den allmänna gruppundantagsförordningen](#) för att komplettera den nya fleråriga budgetramen och underlätta vissa återkravsrelaterade stödåtgärder. Ändringen omfattar bestämmelser om fasta bredbandsnät och mobila 4G- och 5G-nät. Bestämmelserna i gruppundantagsförordningen om bredbandsnät ingår inte i detta samråd.

I de följande avsnitten ges en översikt över de viktigaste ändringar som kommissionen överväger i detta skede av översynen. Det utkast till riktlinjer som föreslås för samråd är inte slutgiltigt och kommer att omprövas mot bakgrund av de synpunkter och bevis som inkommit under detta samråd.

Föreslagna ändringar i utkastet till de reviderade bredbandsriktlinjerna

Översynen av bredbandsriktlinjerna bygger till stor del på de resultat, bevis och uppgifter som samlats in i samband med utvärderingen i kombination med kommissionens marknadserfarenhet och erfarenheter från dess beslutspraxis.

Utkastet till översyn omfattar särskilt följande ändringar:

- (i) Anpassning av tröskeln för ingripande för offentligt stöd till fasta gigabitnät till nuvarande och förväntad teknisk utveckling och marknadsutveckling.
- (ii) Vägledning om stöd till utbyggnad av mobilnät.
- (iii) En ny kategori stöd i form av åtgärder på efterfrågesidan som främjar utnyttjandet av fasta och mobila nät (vouchrar).
- (iv) Riktlinjer för hur en operatör ska använda sina egna resurser för att ansluta sig till den offentligt finansierade infrastrukturen för att tillhandahålla tjänster utanför det område för vilket stödet beviljades.
- (v) Anpassning av tillträdesskyldigheterna i grossistledet så att de återspeglar den tekniska utvecklingen.
- (vi) Förtydliganden av vissa begrepp, såsom kartläggning, ett offentligt samråd och ett urvalsförfarande, samt en återkravsmekanism.

Syftet med de ändringar som är föremål för detta samråd är att säkerställa att bredbandsriktlinjerna tar vederbörlig hänsyn till marknadsutvecklingen, den tekniska utvecklingen och kommissionens prioriteringar. De föreslagna ändringarna syftar till att återspegla slutanvändarnas ökande konnektivitetsbehov och klargöra på vilka villkor medlemsstaterna får bevilja stöd, särskilt med avseende på förekomsten av ett marknadsmisslyckande och den prestanda som näten måste uppnå. Genom att förtydliga de tillämpliga reglerna och i synnerhet de villkor för förenlighet som kommissionen tillämpar kommer översynen att förbättra rättssäkerheten och underlätta genomförandet av stödåtgärder, samtidigt som eventuella snedvridningar av konkurrensen begränsas till ett minimum.

I synnerhet har statligt stöd för utbyggnad av mobil infrastruktur och åtgärder på efterfrågesidan hittills bedömts direkt enligt EUF-fördraget, med hjälp av principerna om förenlighet med reglerna för statligt stöd och analogt med hänvisning till bredbandsriktlinjerna. Nya bestämmelser kommer att klargöra de förenlighetsvillkor som kommissionen tillämpar när det gäller dessa åtgärder och kommer att ta hänsyn till den marknadsutveckling som också erkänns i EU:s nya konnektivitetsmål, och kräva att alla stadsområden och större transportleder senast 2025 ska omfattas av 5G-nät och att alla befolkade områden senast 2030 ska omfattas av 5G samt ett ökat utnyttjande av fasta och mobila tjänster bland slutanvändarna.

- **Anpassning av tröskeln för ingripande när det gäller stöd till fasta nät med nuvarande och förväntad teknisk utveckling och marknadsutveckling**

De föreslagna riktlinjerna kommer att underlätta utbyggnaden av effektiva fasta nät på ett målinriktat och hållbart sätt, i områden där privata operatörer sannolikt inte kommer att investera eller tillhandahålla lämplig infrastruktur för de snabbt föränderliga kundernas behov, särskilt på landsbygden och i avlägsna områden.

I detta sammanhang består de föreslagna ändringarna i att fastställa en ny tröskel för ingripande på en nedladdningshastighet på 100 Mbit/s i syfte att uppnå en nedladdningshastighet på 1 Gbit/s. I områden där de befintliga näten inte kan leverera nedladdningshastigheter på 100 Mbit/s måste det nya nätet på

lämpligt sätt öka nedladdningshastigheten (fördubbla eller tredubbla) och öka uppladdningshastigheten tillräckligt jämfört med den befintliga infrastrukturen. I områden där det finns eller planeras minst ett nät med en nedladdningshastighet på 100 Mbit/s måste det nya nätet minst tredubbla nedladdningshastigheten och tillräckligt öka uppladdningshastigheten jämfört med den befintliga infrastrukturen. I områden där det finns eller planeras minst två nät med en nedladdningshastighet på över 100 Mbit/s måste det nya offentligt finansierade nätet tillhandahålla en nedladdningshastighet på minst 1 Gbit/s.

Med tanke på de framväxande behoven av ökad uppladdningshastighet ger riktlinjerna dessutom möjlighet att investera för att tillgodose slutanvändares påvisade icke-tillgodosedda behov av en uppladdningshastighet på upp till 1 Gbit/s.

- **Stöd till utbyggnad av mobilnät**

De föreslagna ändringarna omfattar nya bestämmelser för utbyggnad av mobila nät och förtydligar kompatibilitetsprinciperna.

Metoden bygger på de regler och principer som gäller för fasta nät och följer ärendepaxis.

En privat stödmottagare kommer att väljas ut genom ett konkurrensutsatt urvalsförfarande, i enlighet med principerna och andan i reglerna för offentlig upphandling och med respekt för principen om teknikneutralitet.

Det statliga ingripandet kommer att begränsas till områden med marknadsmisslyckanden som identifieras genom kartläggning och offentligt samråd på grundval av kriterier som medlemsstaterna anser lämpliga för att tillgodose slutanvändarnas behov, särskilt snabbhet. Det aktuella offentliga samrådet ger berörda parter möjlighet att lämna synpunkter på denna punkt. Kommissionen vill särskilt få in synpunkter på vilka relevanta kriterier och motsvarande värden som är nödvändiga för att identifiera marknadsmisslyckanden i mobilnät, särskilt i fråga om hastighet, samtidigt som riskerna för snedvridning av konkurrensen minskas.

För att säkerställa det statliga stödets stimulanseffekt kommer den understödda infrastrukturen inte att beaktas för att uppfylla de täckningskrav som följer av villkoren för nyttjanderätten till spektrum. Statligt stöd kan inte användas för att uppfylla sådana skyldigheter eftersom det är osannolikt att det har en stimulanseffekt och därför sannolikt inte är förenligt med den inre marknaden. Statligt stöd kan dock beviljas för att tillhandahålla tjänster av högre kvalitet än vad som krävs enligt sådana skyldigheter.

Det nya nätet måste säkerställa betydande förbättringar jämfört med de befintliga näten när det gäller tillgång till mobila tjänster, kapacitet, hastighet och konkurrens. Exempelvis kommer fristående 5G-nät att anses säkerställa en betydande förbättring jämfört med tidigare generationer och icke-fristående 5G-nät.

Slutligen måste ett effektivt och fullständigt öppet tillträde till den infrastruktur som får stöd garanteras för alla tillträdessökande på lika och icke-diskriminerande villkor.

- **Stöd i form av åtgärder på efterfrågesidan som främjar användningen av fasta och mobila nät (vouchrar).**

Olika åtgärder på efterfrågesidan är möjliga för att stödja införandet av fasta eller mobila tjänster. I de föreslagna riktlinjerna diskuteras dessa möjligheter, med beaktande av att vissa kanske inte utgör statligt stöd, t.ex. allmänna åtgärder som informationskampanjer eller efterfrågeaggregering som inte riktar sig till specifika aktörer. För de åtgärder som utgör stöd kommer de föreslagna riktlinjerna att återspegla rättspraxis och kodifiera förenlighetskriterierna för de två vanligaste formerna av ingripanden på efterfrågesidan, nämligen vouchrar av social karaktär och konnektivitetsvouchrar.

Voucher av social karaktär kommer att anses vara förenliga om de uppmuntrar utsatta konsumenter (t.ex. låginkomsttagare/familjer eller särskilda kategorier av slutanvändare, t.ex. studenter) att upphandla eller underhålla fasta och/eller mobila bredbandstjänster av tillräcklig kvalitet, om vissa villkor, bl.a. efterlevnad av principen om teknikneutralitet, är uppfyllda.

Konnektivitetsvouchers som främjar användningen av en särskild kategori av tjänster för vilka det råder brist på efterfrågan kan rikta sig till både konsumenter och till företag som är slutanvändare. Konnektivitetsvouchers kommer att anses vara förenliga om de främjar användningen av fasta och mobila tjänster av tillräcklig kvalitet om vissa villkor är uppfyllda, bl.a. om systemen är tidsbegränsade, proportionella och teknikneutrala.

För båda typerna av vouchers måste ett öppet och transparent register över berättigade leverantörer (eller en likvärdig alternativ metod), från vilket konsumenter och företag fritt kan välja sin tjänsteleverantör, inrättas för att garantera att åtgärden är öppen, transparent och icke-diskriminerande.

- **Vägledning om hur en operatör använder sina egna resurser för att ansluta sig till den offentligt finansierade infrastrukturen för att tillhandahålla tjänster utanför det område för vilket stödet beviljades ("privata förlängningar")**

De föreslagna ändringarna syftar till att klargöra att privata förlängningar som görs av tillträdessökande är tillåtna. När det gäller stödmottagaren är sådana privata förlängningar tillåtna om det inte i kartläggningen och det offentliga samrådet påvisas att detta skulle skapa en allvarlig snedvridning av konkurrensen. En allvarlig snedvridning av konkurrensen kan uppstå om t.ex. a) den privata förlängningen leder till ett angränsande område som redan betjänas av minst två nät som ger en hastighet jämförbar med det statligt finansierade nätet eller b) det finns minst en jämförbar infrastruktur i det angränsande området som har tagits i drift mindre än fem år innan det statligt finansierade nätet tas i drift. Om antingen a) eller b) uppfylls kan den privata förlängningen till det angränsande området tillåtas först två år efter det att det statligt subventionerade nätet tas i drift.

- **Anpassning av tillträdesskyldigheter i grossistledet för att beakta den tekniska utvecklingen**

Enligt de nuvarande bredbandsriktlinjerna krävs faktiskt grossisttillträde till statligt finansierade fasta nät (inklusive fullständigt fysiskt tillträde och "virtuellt" tillträde) för att stärka konkurrensen och undvika att det skapas regionala monopol med offentliga medel.

Kostnaden för att bevilja sådan tillgång kan dock öka det slutliga stödbelopp som beviljas. För att minska kostnaderna innehåller de föreslagna riktlinjerna vissa undantag och differentierar de typer av tillträdesprodukter i grossistledet som ska erbjudas genom subventionerade fasta accessnät beroende på konkurrenssituationen i ett visst insatsområde. På områden med begränsad konkurrens kommer i detta sammanhang mindre stränga tillträdesskyldigheter att gälla, dvs. virtuellt separat tillträde till accessnätet – VULA – i stället för fysiskt tillträde. På konkurrensutsatta områden kommer däremot tillämpningen av de nuvarande riktlinjerna att förbli oförändrad, och fullständigt och faktiskt fysiskt tillträde måste alltid tillhandahållas.

För ingripanden till stöd för mobila accessnät ska det statligt finansierade nätet erbjuda så många accessprodukter i grossistledet som möjligt, bland annat bitströmtillträde, tillträde till stolpar/master/torn och, när de blir tillgängliga, de tillträdesprodukter som behövs för att utnyttja de mest avancerade funktionerna hos 5G-nät och framtida mobilgenerationsnät. Effektivt tillträde kan omfatta tillträde till delar av nätet som inte har finansierats offentligt men som är nödvändiga för att den som ansöker om tillträde ska kunna tillhandahålla sina tjänster.

För ingripanden i backhaulnät måste det statligt finansierade nätet säkerställa bitströmtillträde och tillträde till stolpar/master/torn, ledningar och svartfiber.

- **Förtydliganden och ytterligare vägledning om vissa begrepp, t.ex. kartläggning, offentligt samråd, urvalsförfarande, prissättning för tillträde i grossistledet, återkravsmekanism**

Kartläggning

De nya riktlinjerna kommer att innehålla en ny bilaga med vägledning om hur kartläggningen ska genomföras för både fasta och mobila accessnät. Metoden bygger främst på kommissionens omfattande erfarenhet av att bedöma bredbandsärenden. Det bygger också på det arbete som utförts av Berec i samarbete med kommissionen för utarbetande av riktlinjer för att "hjälpa de nationella regleringsmyndigheterna att konsekvent tillämpa geografiska undersökningar av nätutbyggnad", om Berecs riktlinjer för nät med mycket hög kapacitet och om tidigare projekt som genomförts av GD Kommunikationsnät, innehåll och teknik i samarbete med GD Konkurrens om kartläggning av bredbandsnät.

Offentligt samråd

De föreslagna riktlinjerna syftar till att ge ytterligare vägledning och förtydliganden när det gäller sättet att genomföra ett offentligt samråd. I de föreslagna riktlinjerna klargörs framför allt tidsramen för ett offentligt samråd (minst 30 dagar) och den tidsram inom vilken medlemsstaterna måste inleda ett urvalsförfarande eller inleda genomförandet av åtgärden när det gäller modeller för direktinvesteringar. De tillhandahåller en metod för bedömning och övervakning av framtida planer på privata investeringar.

Öppet urvalsförfarande

I de föreslagna riktlinjerna övervägs användningen av miljö- eller energirelaterade krav som kvalitativa kriterier. Ändringarna syftar till att klargöra att kvalitativa kriterier också kan hänvisa till miljö- och energikriterier som återspeglar de fastställda politiska målen.

Pris för tillträde i grossistledet

I de föreslagna riktlinjerna klargörs tillämpningsområdet för de olika metoderna (publicerat pris, reglerat pris, kostnadsbaserat pris). De kodifierar också praxis i ärenden där det inte finns något lämpligt referensvärde eller någon reglerad produkt och klargör stödbeloppets roll vid fastställandet av grossistpriset.

Återkravsmekanism

De föreslagna riktlinjerna förtydligar de regler som gäller för återkravsmekanismen och sänker tröskeln för dess tillämpning (sänkt från 10 miljoner euro till 5 miljoner euro).