

## **Toelichting bij het voorstel tot herziening van de breedbandrichtsnoeren**

Deze nota heeft tot doel de doelstellingen en het toepassingsgebied van het voorstel tot herziening van de richtsnoeren voor staatssteun aan breedbandnetwerken (de “breedbandrichtsnoeren”) te verduidelijken.

Performante, betrouwbare en veilige elektronische-communicatienetwerken zijn van essentieel belang voor de ondersteuning van de digitale transformatie van de EU. Zij zijn broodnodig voor het dichten van de digitale kloof omdat zij afgelegen en dunbevolkte regio's van de EU verbinden en bijdragen aan een sterker concurrerende en duurzamere economie. De gevolgen van de COVID-19-pandemie voor de economie en samenleving hebben duidelijk gemaakt dat mensen, bedrijven en overheidsinstellingen steeds meer behoefte hebben aan connectiviteit en dat elektronische-communicatienetwerken een cruciale rol spelen in het herstel van de crisis en de versterking van de veerkracht van de EU.

De huidige breedbandrichtsnoeren zijn in 2013 vastgesteld. Zij bevatten specifieke criteria voor de toewijzing van overheidsmiddelen die ervoor moeten zorgen dat de uitrol van elektronische-communicatienetwerken in gebieden die daar het meest behoefte aan hebben, zo weinig mogelijk gevolgen heeft voor de mededinging. Het is de bedoeling dat overheidssteun leidt tot een moderne infrastructuur die het welzijn van de consument verhoogt en de digitale kloof verkleint op plaatsen waar commerciële exploitanten geen prikkels hebben om te investeren, en dat daarbij verdringing van particuliere investeringen, subsidiëring van lokale monopolies of discriminatie van bepaalde technologieën worden vermeden.

De breedbandrichtsnoeren van 2013 zijn aan een [evaluatie](#) onderworpen om na te gaan of zij nog geschikt waren voor het beoogde doel. De resultaten van de evaluatie zijn opgenomen in het werkdokument van de diensten van de Commissie (SWD), dat op 7 juli 2021 is gepubliceerd. Uit de evaluatie is gebleken dat de richtsnoeren een passend kader vormden ter ondersteuning van de lidstaten bij het verwezenlijken van de digitale agenda voor Europa en de doelstellingen van de Europa 2020-strategie. Uit de evaluatie is ook gebleken dat de bestaande richtsnoeren op enkele punten moeten worden verbeterd om rekening te houden met technologische en marktontwikkelingen en om de noodzakelijke investeringen de komende jaren in goede banen te leiden op een wijze die verenigbaar is met de interne markt. Dit geldt met name in de context van het herstel na de pandemie. Voorts is uit de evaluatie gebleken dat nieuwe beleidsdoelstellingen in dit verband relevant zijn. Het gaat onder meer om steun voor de digitale transitie, de bijdrage aan de verwezenlijking van de [doelstellingen van de Europese gigabitmaatschappij](#) en de uitvoering van het [digitaal kompas](#). Breedbandnetwerken zijn ook van essentieel belang voor het behalen van de duurzaamheidsdoelstellingen. De herziening zal er bijgevolg op gericht zijn de huidige regels te actualiseren door rekening te houden met de blijvende noodzaak om in het licht van het desbetreffende beleid en de marktontwikkelingen verenigbaarheid met de interne markt te waarborgen.

De bepalingen van de breedbandrichtsnoeren worden aangevuld met de algemene groepsvrijstellingsverordening (“AGVV”), waarin vooraf verenigbaarheidsvoorwaarden zijn vastgesteld op grond waarvan de lidstaten staatssteunmaatregelen kunnen uitvoeren zonder dat zij deze vooraf hoeven aan te melden bij de Commissie. Op 23 juli 2021 heeft de Commissie een [wijziging van de AGVV](#) goedgekeurd die met het nieuwe meerjarige financiële kader zal samenlopen en bepaalde steunmaatregelen in verband met het herstel zal vergemakkelijken. De wijziging omvat bepalingen inzake vaste breedbandnetwerken en mobiele 4G- en 5G-netwerken. De bepalingen in de AGVV met betrekking tot breedbandnetwerken maken geen deel uit van deze raadpleging.

In de volgende punten wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste wijzigingen die de Commissie in dit stadium van de herziening overweegt. De tekst van de voor de raadpleging

voorgestelde ontwerprichtsnoren is niet definitief en zal opnieuw worden bekeken op basis van de feedback en bevindingen die uit deze raadpleging naar voren komen.

### **Voorgestelde wijzigingen in de ontwerptekst van de herziene breedbandrichtsnoren**

De herziening van de breedbandrichtsnoren berust grotendeels op de resultaten, bevindingen en gegevens die in het kader van de evaluatie zijn verzameld, in combinatie met de ervaringen die de Commissie met de markt en haar beschikkingspraktijk heeft opgedaan.

De ontwerpherziening omvat in het bijzonder de volgende wijzigingen:

- (i) de interventiedrempel voor overheidssteun aan vaste gigabitnetwerken wordt afgestemd op de huidige en verwachte technologische en marktontwikkelingen;
- (ii) adviezen met betrekking tot de ondersteuning van de uitrol van mobiele netwerken;
- (iii) een nieuwe categorie van mogelijke steun in de vorm van maatregelen aan de vraagzijde om de benutting van vaste en mobiele netwerken aan te moedigen (vouchers);
- (iv) adviezen met betrekking tot het gebruik van eigen middelen van de exploitant om aan te sluiten op de door de overheid gefinancierde infrastructuur en zo diensten aan te bieden buiten het gebied waarvoor de steun is verleend;
- (v) de verplichtingen inzake wholesaletoegang worden aangepast aan de technologische vooruitgang;
- (vi) verduidelijkingen van bepaalde begrippen, zoals kartering, openbare raadpleging, selectieprocedure en terugvorderingsmechanisme.

Met de wijzigingen waarop deze raadpleging betrekking heeft, wordt ernaar gestreefd de breedbandrichtsnoren op passende wijze af te stemmen op de marktevolutie, de technologische ontwikkelingen en de prioriteiten van de Commissie. De voorgestelde wijzigingen zijn bedoeld om rekening te houden met de toenemende connectiviteitsbehoeften van eindgebruikers en te verduidelijken onder welke voorwaarden de lidstaten steun mogen verlenen, met name wanneer er sprake is van marktfalen en in verband met de prestaties die de netwerken moeten leveren. Dankzij een verduidelijking van de toepasselijke regels en, meer bepaald, de verenigbaarheidsvoorwaarden die de Commissie toepast, zal de herziening de rechtszekerheid verbeteren en de uitvoering van steunmaatregelen vergemakkelijken, terwijl mogelijke verstoringen van de mededinging tot een minimum worden beperkt.

In het bijzonder zijn staatssteun voor de uitrol van mobiele infrastructuur en maatregelen aan de vraagzijde tot dusver rechtstreeks in het kader van het VWEU beoordeeld, waarbij wordt uitgegaan van de beginselen van de verenigbaarheid van staatssteun en naar analogie wordt verwezen naar de breedbandrichtsnoren. Nieuwe bepalingen zullen duidelijkheid verschaffen over de verenigbaarheidsvoorwaarden die de Commissie met betrekking tot deze maatregelen toepast en rekening houden met marktontwikkelingen die ook zijn erkend in de nieuwe connectiviteitsdoelstellingen van de EU, waarin is gesteld dat alle stedelijke gebieden en alle belangrijke transportroutes tegen 2025 moeten beschikken over 5G-netwerken, dat alle bewoonde gebieden tegen 2030 over 5G-netwerken en dat de benuttingsgraad van vaste en mobiele diensten door eindgebruikers moet toenemen.

- **Afstemming van de interventiedrempel voor steun aan vaste netwerken op de huidige en verwachte technologische en marktontwikkelingen**

De voorgestelde richtsnoeren zullen de uitrol van performante vaste netwerken op een doelgerichte en duurzame manier vergemakkelijken, in gebieden waar particuliere exploitanten waarschijnlijk niet zullen investeren of waar zij wellicht infrastructuur zullen leveren die ontoereikend is om tegemoet te komen aan de snel evoluerende behoeften van klanten, met name in landelijke en afgelegen gebieden.

In dit verband wordt voorgesteld een nieuwe interventiedrempel van 100 Mbps downloadsnelheid vast te stellen met het doel om een 1 Gbps downloadsnelheid te bereiken. In gebieden waar met de bestaande netwerken geen 100 Mbps downloadsnelheid kan worden geleverd, zal het nieuwe netwerk de downloadsnelheid op adequate wijze moeten verhogen (verdubbelen of verdrievoudigen) en de uploadsnelheid voldoende moeten verhogen in vergelijking met de bestaande infrastructuur. In gebieden waar ten minste één netwerk met 100 Mbps downloadsnelheid aanwezig of gepland is, moet het nieuwe netwerk de downloadsnelheid ten minste verdrievoudigen en de uploadsnelheid voldoende verhogen ten opzichte van de bestaande infrastructuur. In gebieden waar ten minste twee netwerken met een downloadsnelheid van meer dan 100 Mbps aanwezig of gepland zijn, moet het nieuwe, door de overheid gefinancierde netwerk een downloadsnelheid van ten minste 1 Gbps bieden.

In de richtsnoeren wordt rekening gehouden met de evoluerende behoeften aan hogere uploadsnelheden. Daarom wordt ook de mogelijkheid geboden investeringen te doen om te voorzien in aangetoonde onvervulde behoeften van eindgebruikers aan een uploadsnelheid van maximaal 1 Gbps.

- **Steun voor de uitrol van mobiele netwerken**

De voorgestelde wijzigingen omvatten nieuwe bepalingen voor de uitrol van mobiele netwerken, waarin de verenigbaarheidsbeginselen worden verduidelijkt.

Bij deze benadering wordt gebruik gemaakt van de regels en beginselen die van toepassing zijn op vaste netwerken en wordt de beschikkingspraktijk gevolgd.

Een particuliere begunstigde zal worden geselecteerd via een concurrerende selectieprocedure, in overeenstemming met de geest en de beginselen van de regels inzake overheidsopdrachten en met inachtneming van het beginsel van technologische neutraliteit.

Het overheidsoptreden zal beperkt blijven tot gebieden waar er sprake is van marktfalen, die worden aangewezen aan de hand van een kartering en een openbare raadpleging op basis van criteria die de lidstaten passend achten om tegemoet te komen aan de behoeften van eindgebruikers, met name de snelheid. De huidige openbare raadpleging biedt belanghebbenden de gelegenheid om hierover opmerkingen te maken. De Commissie vraagt specifiek om opmerkingen in verband met de criteria en de bijbehorende waarden die relevant zouden moeten zijn om van marktfalen bij mobiele netwerken te spreken, met name voor wat betreft snelheid, en die tegelijkertijd de risico's op verstoring van de mededinging beperken.

Om het stimulerende effect van de staatssteun te waarborgen, zal de gesteunde infrastructuur niet in aanmerking worden genomen bij het voldoen aan de dekkingsverplichtingen die voortvloeien uit de voorwaarden verbonden aan het recht om spectrum te gebruiken. Staatssteun kan niet worden gebruikt om aan dergelijke verplichtingen te voldoen, aangezien het onwaarschijnlijk is dat deze steun een stimulerend effect zal hebben en het derhalve onwaarschijnlijk is dat deze verenigbaar is met de interne markt. Er kan echter wel staatssteun worden toegekend om te voorzien in een kwaliteit van de dienst die verder gaat dan wat in dergelijke verplichtingen wordt vereist.

Het nieuwe netwerk moet zorgen voor aanzienlijke verbeteringen ten opzichte van de bestaande netwerken in termen van de beschikbaarheid, capaciteit, snelheid en mededinging van de mobiele

diensten. Zo zullen autonome 5G-netwerken worden aangemerkt als een aanzienlijke verbetering in vergelijking met vorige generaties en niet-autonome 5G-netwerken.

Tot slot moet voor alle aanvragers van toegang onder gelijke en niet-discriminerende voorwaarden een effectieve, volledig open toegang tot de ondersteunde infrastructuur worden gegarandeerd.

- **Steun in de vorm van maatregelen aan de vraagzijde om de benutting van vaste en mobiele netwerken aan te moedigen (vouchers)**

Er zijn diverse maatregelen aan de vraagzijde mogelijk om de benutting van vaste of mobiele diensten te bevorderen. In de voorgestelde richtsnoeren worden deze mogelijkheden besproken en wordt erkend dat sommige daarvan niet als staatssteun kunnen worden aangemerkt, bv. algemene maatregelen zoals voorlichtingscampagnes of bundeling van de vraag die niet op specifieke exploitanten gericht is. Voor maatregelen die als steun worden aangemerkt, zullen de voorgestelde richtsnoeren de beschikkingspraktijk aangeven en de verenigbaarheidscriteria voor de twee meest voorkomende vormen van interventies aan de vraagzijde codificeren, namelijk vouchers van sociale aard en connectiviteitsvouchers.

Vouchers van sociale aard zullen als verenigbaar beschouwd wanneer zij consumenten in kwetsbare situaties (bv. personen/gezinnen met een laag inkomen of bepaalde categorieën eindgebruikers zoals studenten) ertoe aanzetten vaste en/of mobiele breedbanddiensten van toereikende kwaliteit aan te schaffen of aan te houden, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan, waaronder naleving van het beginsel van technologische neutraliteit.

Connectiviteitsvouchers die het gebruik bevorderen van een specifieke categorie diensten waarvoor een gebrek aan vraag bestaat, mogen zowel op consumenten als op zakelijke eindgebruikers gericht zijn. Connectiviteitsvouchers worden als verenigbaar beschouwd wanneer zij het gebruik van vaste en mobiele diensten van toereikende kwaliteit bevorderen, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Zo dienen de regelingen onder meer van beperkte duur, evenredig en technologisch neutraal te zijn.

Voor beide soorten vouchers moet een online, open en transparant register van in aanmerking komende leveranciers (of een gelijkwaardige alternatieve methode) worden opgezet waaruit consumenten en bedrijven vrij hun dienstverlener kunnen kiezen zodat de openheid, transparantie en niet-discriminerende aard van de maatregel gewaarborgd wordt.

- **Adviezen met betrekking tot het gebruik van eigen middelen van een exploitant om aan te sluiten op de door de overheid gefinancierde infrastructuur en zo diensten aan te bieden buiten het gebied waarvoor de steun is verleend (“uitbreidingen op particuliere basis”)**

De voorgestelde wijzigingen hebben tot doel te verduidelijken dat aanvragers van toegang uitbreidingen op particuliere basis mogen realiseren. Voor de begunstigde van de steun zijn dergelijke uitbreidingen op particuliere basis toegestaan, tenzij tijdens de kartering en de openbare raadpleging wordt aangetoond dat deze de mededinging ernstig zouden verstoren. Er zou zich een ernstige verstoring van de mededinging kunnen voordoen wanneer bijvoorbeeld a) de uitbreiding op particuliere basis leidt naar een aangrenzend gebied dat reeds wordt bediend door minstens twee netwerken met een snelheid die vergelijkbaar is met die van het door de overheid gefinancierde netwerk, of b) er zich in het aangrenzende gebied minstens één vergelijkbare infrastructuur bevindt die minder dan vijf jaar vóór het door de overheid gefinancierde netwerk in gebruik is genomen. Indien aan het bepaalde onder a) of b) is voldaan, mag de uitbreiding op particuliere basis naar het aangrenzende gebied pas twee jaar na de ingebruikname van het door de overheid gesubsidieerde netwerk worden toegestaan.

- **De verplichtingen inzake wholesaletoeegang worden aangepast aan de technologische vooruitgang**

De huidige breedbandrichtsnoeren vereisen daadwerkelijke wholesaletoeegang tot door de overheid gefinancierde vaste netwerken (met inbegrip van volledige fysieke ontbundeling en “virtuele” ontbundeling) om de concurrentie te versterken en te voorkomen dat er met behulp van overheidsmiddelen regionale monopolies ontstaan.

De kosten voor het verlenen van wholesaletoeegang kunnen echter het uiteindelijke steunbedrag verhogen. Om de kosten te drukken, bevatten de voorgestelde richtsnoeren enkele uitzonderingen en wordt hierin onderscheid gemaakt tussen de soorten producten voor wholesaletoeegang die door de gesubsidieerde vaste toegangsnetwerken moeten worden aangeboden, afhankelijk van de concurrentiesituatie in een bepaald interventiegebied. In dit verband zullen in gebieden met beperkte concurrentie minder strenge toegangsverplichtingen gelden, d.w.z. virtuele ontbundelde lokale toegang (VULA), in plaats van fysieke ontbundeling. In concurrerende gebieden zal de praktijk van de huidige richtsnoeren daarentegen ongewijzigd blijven en zal altijd volledige en daadwerkelijke fysieke toegang moeten worden aangeboden.

Bij overheidsoptreden ter ondersteuning van mobiele toegangsnetwerken moet het door de overheid gefinancierde netwerk een zo ruim mogelijk assortiment wholesaletoegangsproducten bieden, waaronder bitstreamtoegang, toegang tot masten/torens en, zodra deze beschikbaar komen, de toegangsproducten die noodzakelijk zijn om de meest geavanceerde functies van mobiele 5G-netwerken en toekomstige generaties mobiele netwerken te kunnen benutten. Daadwerkelijke toegang kan ook betrekking hebben op toegang tot onderdelen van het netwerk die niet door de overheid zijn gefinancierd maar die voor de aanvrager van toegang noodzakelijk zijn om diensten te kunnen aanbieden.

Bij overheidsoptreden met betrekking tot backhaulnetwerken moet het door de overheid gefinancierde netwerk bitstreamtoegang en toegang tot masten/torens, buizen en dark fibre bieden.

- **Verduidelijkingen en verdere adviezen met betrekking tot bepaalde begrippen, zoals: kartering, openbare raadpleging, selectieprocedure, tariefstelling inzake wholesaletoeegang en terugvorderingsmechanisme**

### **Kartering**

De nieuwe richtsnoeren zullen een nieuwe bijlage bevatten met adviezen over de wijze waarop de kartering van zowel vaste als mobiele toegangsnetwerken kan worden uitgevoerd. De methodologie is voornamelijk gebaseerd op de uitgebreide ervaring die de Commissie bij de beoordeling van breedbandzaken heeft opgedaan. Verder is deze gebaseerd op de werkzaamheden van BEREC in samenwerking met de Commissie ten behoeve van de ontwikkeling van richtsnoeren om NRI's bij te staan bij de consistente toepassing van geografische onderzoeken naar de uitrol van netwerken; op de “BEREC Guidelines on Very High Capacity Networks” en op eerdere projecten die door DG CNECT in samenwerking met DG COMP in verband met de kartering van breedbandnetwerken zijn uitgevoerd.

### **Openbare raadpleging**

De voorgestelde richtsnoeren zijn bedoeld om aanvullende adviezen en verduidelijkingen te verschaffen over de manier waarop een openbare raadpleging moet worden gehouden. De voorgestelde richtsnoeren verduidelijken met name het tijdschema voor een openbare raadpleging (ten minste dertig dagen) en de termijn waarbinnen de lidstaten een selectieprocedure moeten starten of met de uitvoering van de maatregel moeten beginnen indien er sprake is van modellen voor directe investeringen. Zij bieden een methodologie voor de beoordeling en monitoring van toekomstige particuliere investeringsplannen.

### **Open selectieprocedure**

In de voorgestelde richtsnoeren wordt het gebruik van milieu- of energiegerelateerde eisen als kwalitatieve criteria overwogen. Met de wijzigingen wordt getracht te verduidelijken dat kwalitatieve

criteria ook betrekking kunnen hebben op milieu- en energiecriteriën waarin de vastgestelde beleidsdoelstellingen worden weerspiegeld.

### **Tariefstelling inzake wholesaletoeegang**

De voorgestelde richtsnoeren verduidelijken het toepassingsgebied van de verschillende methodologieën (gepubliceerde prijs, gereguleerde prijs, op kosten gebaseerde prijs). Daarnaast codificeren zij de beschikkingspraktijk met betrekking tot gevallen waarin geen geschikte benchmark of gereguleerd product bestaat, en verduidelijken zij de rol van het steunbedrag bij het bepalen van het wholesaletarief.

### **Terugvorderingsmechanisme**

De voorgestelde richtsnoeren bevatten een verduidelijking van de regels van het terugvorderingsmechanisme en een verlaging van de drempel voor de toepassing ervan (van 10 miljoen EUR naar 5 miljoen EUR).