

Brussel, **XXX**  
[...](2021) **XXX** draft

ANNEXES 1 to 5

## **BIJLAGEN**

*bij*

### **MEDEDELING VAN DE COMMISSIE**

**Richtsnoeren voor staatssteun aan breedbandnetwerken**

## BIJLAGE I — KARTERING

### 1. TOEPASSINGSGEBIED

- (1) In deze bijlage wordt ingegaan op de aanbevolen methodologieën voor het uitvoeren van de kartering ter ondersteuning van staatssteunmaatregelen voor de uitrol van vaste en mobiele netwerken.
- (2) Zij beoogt een grotere transparantie te verschaffen over de methodologie voor het verzamelen en beoordelen van informatie over de beschikbaarheid en prestaties van netwerken.
- (3) De bijlage bevat voor vaste toegangsnetwerken en voor mobiele en vaste draadloze toegangsnetwerken:
  - i. de criteria die moeten worden gebruikt om de prestaties van de netwerken in kaart te brengen; en
  - ii. de informatie die de bevoegde overheidsinstanties mogen verzamelen om de juistheid van de verstrekte informatie te verifiëren; en
  - iii. de aanvullende informatie over de infrastructuur die de bevoegde overheidsinstanties de exploitanten in specifieke situaties mogen vragen wanneer er gegronde redenen zijn om een diepgaande beoordeling uit te voeren<sup>1</sup>.

### 2. DOEL EN DEFINITIES

- (4) De kartering heeft ten doel een objectief beeld te verkrijgen van de “haalbare prestaties” waarop in “piektijdomstandigheden” kan worden vertrouwd.
- (5) De “haalbare prestaties” moeten ten minste worden gekarakteriseerd in termen van download- en uploadsnelheden waarop in piektijdomstandigheden kan worden gerekend.
- (6) De overheidsinstanties die verantwoordelijk zijn voor het overheidsoptreden, mogen ook andere prestatiecriteria in kaart brengen om de prestaties van netwerken in piektijdomstandigheden te karakteriseren (bv. latentie, pakketverlies, pakketfouten, jitter, beschikbaarheid van de diensten<sup>2</sup>). De lidstaten kunnen hiertoe besluiten om het overheidsoptreden beter te richten op het aanpakken van marktfalen en een adequate sprongsgewijze verandering te waarborgen.

---

<sup>1</sup> Dit kan, naargelang het geval, onderworpen zijn aan een vertrouwelijke behandeling overeenkomstig de nationale wetgeving.

<sup>2</sup> Voor deze kwaliteitscriteria dient gebruik te worden gemaakt van de door BEREC verstrekte technische specificaties: IP packet error ratio (de verhouding tussen het aantal foutief ontvangen IP-pakketten en het totale aantal ontvangen IP-pakketten) (Y.1540); IP packet loss ratio (de verhouding tussen het aantal niet-ontvangen IP-pakketten en het totale aantal ontvangen IP-pakketten) (Y.1540); Round-trip IP packet delay (de tijd die nodig is voor het verzenden van een IP-pakket plus de tijd die nodig is voor het bevestigen van de ontvangst ervan) (RFC 2681); IP packet delay variation (het verschil in end-to-end eenrichtingsvertraging tussen geselecteerde pakketten in een stroom waarbij verloren pakketten worden genegeerd) (RFC 3393); IP service availability (de beschikbaarheid van IP-diensten) (Y.1540).

- (7) Piektijd is de tijd van de dag met een typische duur van één uur, waarin de netwerkbelasting gewoonlijk tegen het maximum zit<sup>3</sup>. De piektijd kan per lidstaat en regio verschillen. Voor het vaststellen van de meest problematische piektijd dienen bijgevolg de NRI's te worden geraadpleegd.
- (8) De “piektijdomstandigheden” zijn de omstandigheden waarmee het netwerk naar verwachting te maken zal krijgen tijdens de “piektijd”. De juiste piektijdomstandigheden zijn te vinden in onderdeel 3.1 voor vaste toegangsnetwerken en in onderdeel 4.1 voor mobiele en vaste draadloze toegangsnetwerken.
- (9) De kartering moet op adresniveau worden uitgevoerd voor vaste toegangsnetwerken en vaste draadloze toegangsnetwerken op basis van “aansluitbare panden” en op adresniveau of op basis van roosters (*grids*) van maximaal<sup>4</sup> 100x100 meter<sup>5</sup> voor mobiele netwerken.
- (10) “Aansluitbare panden” zijn panden die binnen een korte termijn tegen de normale activeringsvergoeding voor de eindgebruiker kunnen worden aangesloten, ongeacht of deze panden op het netwerk zijn aangesloten. Een belanghebbende kan panden alleen als aansluitbaar melden als hij zich er, na een [aansluit]verzoek van een eindgebruiker, toe verbindt het pand binnen vier weken na de datum van het verzoek aan te sluiten en de dienst te activeren tegen normale activeringskosten, d.w.z. zonder bijkomende of buitengewone kosten en in geen geval tegen een vergoeding die hoger is dan de gemiddelde activeringsvergoeding in de betrokken lidstaat.
- (11) Bij het verstrekken van informatie over de prestaties van hun netwerken moeten de belanghebbenden zich aan de hoogste wetenschappelijke en professionele normen houden. Met name moeten de methodologie en technieken die voor de kartering worden gebruikt, worden afgeleid uit aanvaarde professionele normen.
- (12) Bij het verstrekken van prestatiegegevens moeten de exploitanten rekening houden met knelpunten die zouden kunnen verhinderen dat zij de aangegeven prestaties daadwerkelijk behalen (bv. backhaul). Als de exploitanten niet bevestigen dat zij de informatie op deze basis hebben verstrekt, kunnen de lidstaten deze informatie negeren.
- (13) Wat de alternatieve methoden voor de uitvoering van de kartering betreft, mogen overheidsinstanties bijvoorbeeld voor pakketgeschakelde vaste netwerken, indien daarvoor gegronde redenen bestaan, als alternatief voorstellen om gebruik te maken van een benuttingsfactor van 20 % van de zwaarst belaste (knelpunt-)verbindingen, gedefinieerd als de gemiddelde verkeerssnelheid gedeeld door de nominale snelheid, tijdens piektijd. In het geval van draadloze en mobiele netwerken mogen overheidsinstanties een alternatieve methode voorstellen, bijvoorbeeld in termen van een berekening op basis van 95 % “cell edge probability” of in termen van de

---

<sup>3</sup> BEREC BoR (20) 165.

<sup>4</sup> De voorkeur wordt gegeven aan kleinere *grids* (namelijk van 20x20 meter).

<sup>5</sup> De gegevens moeten in de vorm van geografische (veelhoekige) gebieden (raster- & vectorgegevens) worden verstrekt.

berekening van een nominale celbelasting<sup>6</sup> van niet minder dan 50 %<sup>7</sup>. Ongeacht de gevolgde methode moeten alle prestatiegegevens voor netwerken overeenkomstig punt (8) in ieder geval in termen van “piektijdstandigheden” worden verstrekt.

### **3. AANBEVOLEN METHODE VOOR KARTERING VAN DE SNELHEDEN VAN VASTE TOEGANGSNETWERKEN**

#### **3.1. CRITERIA VOOR KARTERING VAN DE SNELHEDEN VAN VASTE TOEGANGSNETWERKEN**

- (14) Voor de toepassing van deze karteringsmethode moeten de lidstaten belanghebbenden vragen informatie te verstrekken over de door hun netwerken in piektijdstandigheden geboden snelheid.
- (15) Onder piektijdstandigheden worden de situaties verstaan waarin telkens ten minste 20 % van de gebruikers actief is en gelijktijdig, zowel downstream als upstream, data verzendt op de nominale pieksnelheid die door de exploitant aan elk van hen is toegewezen, hetgeen overeenstemt met de gebruikelijke definitie van “*oversubscription rate*” (overbenutting)<sup>8</sup>.

#### **3.2. INFORMATIE VOOR VERIFICATIEDOELEINDEN — BESTE PRAKTIJKEN**

- (16) Om het risico op opportunistisch gedrag van belanghebbenden te beperken en ervoor te zorgen dat de verstrekte informatie toereikend en consistent is en als betrouwbaar kan worden beschouwd, teneinde te voorkomen dat de dienstverlening in het doelgebied vertraging oploopt, kunnen de bevoegde overheidsinstanties die de kartering uitvoeren, besluiten om van belanghebbenden te verlangen dat zij voor verificatiedoeleinden nadere informatie over hun netwerken verstrekken.
- (17) De bevoegde overheidsinstanties mogen belanghebbenden vragen een volledige beschrijving te verstrekken van de methodologie die voor het berekenen van hun haalbare prestaties is gebruikt, met inbegrip van, maar niet beperkt tot:
  - i. de gebruikte toegangsnetwerktechnologie (FTTH, FTTB, ADSL, VDSL, VDSL + vectoring DOCSIS.x enz.), met een volledige specificatie van de desbetreffende norm;
  - ii. de topologie van het netwerk (bv. P2P of P2MP), met inbegrip van een vereenvoudigd diagram dat de fysieke indeling van de kabels/glasvezels weergeeft (bijvoorbeeld een boomtopologie in een GPON);

---

<sup>6</sup> De “celbelasting” is het gemiddelde percentage van de hulpbronnen van een basisstation die door eindgebruikers voor een bepaalde dienst worden gebruikt.

<sup>7</sup> Indien de resulterende celbelasting lager is dan 50 %, moet dit door de exploitanten naar behoren aan de bevoegde overheidsinstanties worden gemotiveerd.

<sup>8</sup> Dezelfde netwerkinfrastructuur kan de eindgebruikers zeer verschillende prestatieniveaus bieden, afhankelijk van het aantal gebruikers dat wordt gemultiplext over knelpuntverbindingen en de nominale snelheden van deze gebruikers. De prestaties hangen af van het aantal gebruikers dat gelijktijdig actief is (een aantal dat tijdens piektijdstandigheden toeneemt). Een dergelijke “statistical multiplexing gain” (verbetering bij statistische multiplexing) (minimaal 20 % betekent een activiteitsniveau van 1:5) vereist ook dat de exploitanten gebruik maken van voldoende nauwkeurige modellen voor de distributie van het gebruikersverkeer.

- iii. de knelpuntverbindingen in de topologie van het netwerk, gedefinieerd als de netwerksegmenten met een grotere verbetering bij statistische multiplexing, waaronder duidelijke informatie over i) de oversubscription ratio die gebruikt is voor het dimensioneren van een dergelijke verbinding (bv. in het backhaulnetwerk) of ii) de capaciteitsplanning die voor dergelijke knelpuntverbindingen is uitgevoerd. In ieder geval mag de overheidsinstantie een statistische karakterisering vragen van de voor een eindgebruiker bereikbare snelheid (bv. de gemiddelde of typische snelheid of de waarschijnlijkheid dat op elk moment de nominale snelheid wordt bereikt die aan de gebruiker moet worden verstrekt, met vermelding van de veronderstellingen waarvan in het gebruikersmodel is uitgegaan).

### **3.3. INFORMATIE VOOR GRONDIGE VERIFICATIES — BESTE PRAKTIJKEN**

- (18) De bevoegde overheidsinstanties kunnen besluiten om belanghebbenden te vragen nadere informatie over de netwerkcomponenten en hun locaties te verstrekken ten behoeve van een grondige verificatie, bijvoorbeeld om de methodologie te beoordelen die werd gebruikt voor de berekening van de ingediende prestaties.
- (19) De bevoegde overheidsinstanties mogen belanghebbenden derhalve vragen nadere informatie over het aansluitgedeelte van het vaste netwerk te verstrekken, met inbegrip van, maar niet beperkt tot:
  - i. de locatie van de kasten en de lengte van de bedrading tussen de kast en het huishouden;
  - ii. duidelijke informatie over de linkbudgetberekeningen (bv. over de wijze waarop het ontvangen signaalvermogen aan bitsnelheden wordt gekoppeld, welke linkbudgetmarges zijn gebruikt enz.). De bevoegde overheidsinstanties mogen exploitanten vragen alle toepasselijke linkbudgetten te verstrekken die voor het ontwerp en de dimensionering van de netwerkdiensten zijn gebruikt, met inbegrip van hun belangrijkste parameters, evenals een beschrijving van de methodologie en logica die de exploitant bij de ontwikkeling van het linkbudget heeft gevolgd.

## **4. AANBEVOLEN KARTERINGSMETHODE VOOR MOBIELE EN VASTE DRAADLOZE TOEGANGSNETWERKEN**

### **4.1. CRITERIA VOOR KARTERING VAN DE PRESTATIES VAN MOBIELE EN VASTE DRAADLOZE TOEGANGSNETWERKEN**

- (20) Met het oog op deze karteringsmethode zouden lidstaten de belanghebbenden moeten verzoeken hun netwerkprestaties te berekenen met inachtneming van de volgende beginselen:
  - i. gebruik de beste praktijken van de sector<sup>9</sup> bij het afwegen van de belangrijkste factoren die van invloed zijn op de propagatie van het

---

<sup>9</sup> De beste praktijken van de sector hebben betrekking op de modelleringsparameters, hulpmiddelen, planning en foutgrenzen die doorgaans bij de planning en exploitatie van draadloze communicatiesystemen worden gebruikt, en die door deskundigen op dit vakgebied als voldoende betrouwbaar en correct kunnen worden beschouwd voor het verifiëren van de methodologie.

draadloze signaal<sup>10</sup>;

- ii. baseer de berekening op een 95 % “cell edge probability”<sup>11</sup> dat de aangegeven prestaties worden behaald en in elk geval niet minder dan 95 % van de waarschijnlijkheid dat de aangegeven prestaties op elk van de punten binnen de *grid* worden bereikt, rekening houdend met mogelijke variaties van de propagatie-omstandigheden als gevolg van willekeurige effecten en mogelijke variaties tussen de punten binnen het desbetreffende gebied (d.w.z. op adresniveau of op basis van *grids* van maximaal 100x100 meter);
- iii. ga voor piektijdomstandigheden uit van het volgende:
  - a. ga voor mobiele netwerken uit van een nominale celbelasting<sup>12</sup> van niet minder dan 50 %<sup>13</sup> of hoger in het geval de verkeersomstandigheden tijdens de piektijd aanzienlijk hoger zijn;
  - b. voor vaste draadloze toegangsnetwerken zouden de verwachte realistische piekverkeersomstandigheden moeten worden gebruikt om de juiste celbelasting voor berekeningen af te leiden<sup>14</sup>;
- iv. verstrek de prestaties per eindgebruiker en op basis van buitenantennes. Indien een ontvangende antenne door meerdere eindgebruikers wordt gedeeld, zou ervan uitgegaan moeten worden dat de algehele prestaties gelijkmatig onder de eindgebruikers worden gedeeld<sup>15</sup>;
- v. verstrek de prestaties per technologie en per bedrijfsfrequentie in geval van dekking met meerdere technologieën<sup>16</sup> en meerdere frequenties<sup>17</sup>, rekening houdend met de bandbreedte die daadwerkelijk per frequentie beschikbaar is. Indien er frequenties zonder licenties worden gebruikt, zou dit duidelijk moeten worden vermeld.

(21) In lijn met punt (12) moeten exploitanten in het bijzonder rekening houden met:

- 
- <sup>10</sup> Zoals het terrein, het pand en de aanwezige rommel bij het voorspellen van het ontvangen signaalvermogen.
  - <sup>11</sup> De “cell edge probability” is de waarschijnlijkheid dat de minimumprestaties zullen worden geleverd aan de uiterste randen van het dekkinggebied (de maximale aangegeven dekkingsafstand in het desbetreffende gebied). De berekening moet zijn gebaseerd op realistische propagatiesimulaties, linkbudgetberekeningen en voldoende marges.
  - <sup>12</sup> De celbelasting is het gemiddelde percentage van de hulpbronnen van een basisstation dat door eindgebruikers voor een bepaalde dienst wordt gebruikt.
  - <sup>13</sup> Indien de resulterende celbelasting lager is dan 50 %, zou dit naar behoren aan de bevoegde overheidsinstanties moeten worden uitgelegd.
  - <sup>14</sup> Indien er geen schatting van het piekverkeer wordt gebruikt, wordt de nominale 90 % celbelasting voor vaste draadloze toegang gebruikt. De hogere celbelasting voor vaste draadloze toegang (in vergelijking met mobiele netwerken) weerspiegelt het verwachte afwijkende gebruikspatroon dat leidt tot sterkere concurrentie voor het gebruik van de gedeelde hulpbronnen van het bedienende basisstation.
  - <sup>15</sup> Bij vaste draadloze toegang kan dit het geval zijn voor gedeelde dakantennes voor een flatgebouw.
  - <sup>16</sup> 3G UMTS- en HSPA-technologieën; 4G LTE- of LTE advanced-technologieën; 5G hetzij als 3GPP Release 15 (New Radio (NR) non-standalone (het kernnetwerk is 4G) of als NR standalone (het kernnetwerk is 5G) en verdere ontwikkelingen – 3GPP Release 16 is in ontwikkeling en zal nieuwe specificaties voor 5G bevatten. De bevoegde autoriteit mag informatie verzamelen over op 3GPP gebaseerde technologieën, en krijgt de aanbeveling dit te doen, zodat de gebruikte niveaus van de 3GPP Release bekend zijn, maar de eerdere granulariteit is ook adequaat.
  - <sup>17</sup> Dit is bedoeld om sub-6 GHz- en millimetergolf-frequentiebanden te scheiden, aangezien deze vaak voor verschillende categorieën diensten worden gebruikt.

- i. het type<sup>18</sup> backhaul en de capaciteit ervan voor elk basisstation<sup>19</sup>;
- ii. voor vaste draadloze toegangsnetwerken, het aantal aangesloten en aansluitbare panden in elk berekende *grid*.

#### 4.2. INFORMATIE VOOR VERIFICATIEDOELEINDEN — BESTE PRAKTIJKEN

- (22) Om het risico op opportunistisch gedrag van belanghebbenden te beperken en ervoor te zorgen dat de verstrekte informatie toereikend en consistent is en als betrouwbaar kan worden beschouwd, teneinde te voorkomen dat de dienstverlening in het doelgebied vertraging oploopt, kunnen de bevoegde overheidsinstanties die de kartering uitvoeren, van belanghebbenden verlangen dat zij nadere informatie voor verificatiedoeleinden verstrekken.
- (23) De bevoegde overheidsinstanties mogen belanghebbenden derhalve vragen een volledige beschrijving te verstrekken van de methodologie die voor het berekenen van hun dekkingskaarten is gebruikt, met inbegrip van, maar niet beperkt tot:
  - i. propagatiemodellen en belangrijkste parameters voor propagatiesimulatie;
  - ii. algemene informatie over netwerkcomponenten en in het bijzonder over antennes (bv. transmissievermogen, MIMO, antennelocaties);
  - iii. belangrijke informatie over de linkbudgetberekening (bv. hoe het ontvangen signaalvermogen aan bitsnelheden wordt gekoppeld, welke linkbudgetmarges zijn gebruikt enz.). Belanghebbenden dienen alle toepasselijke linkbudgetten te verstrekken die voor het ontwerp en de dimensionering van de netwerkdiensten zijn gebruikt, met inbegrip van hun belangrijkste parameters, evenals een beschrijving van de wijze waarop de belanghebbenden het linkbudget hebben ontwikkeld en wat hierbij de achterliggende logica was;
  - iv. de ligging van de cellocaties;
  - v. de kenmerken van de backhaul.

#### 4.3. INFORMATIE VOOR GRONDIGE VERIFICATIES — BESTE PRAKTIJKEN

- (24) De bevoegde overheidsinstanties kunnen besluiten om belanghebbenden te vragen nadere informatie over de netwerkcomponenten en hun locaties te verstrekken ten behoeve van een grondige verificatie, bijvoorbeeld om de methodologie te beoordelen die werd gebruikt voor de berekening van de ingediende prestaties. De bevoegde overheidsinstanties mogen belanghebbenden derhalve vragen nadere informatie over hun netwerken te verstrekken, met inbegrip van, maar niet beperkt tot:
  - i. het aantal zenders op elke locatie;
  - ii. de hoogte van die zenders ten opzichte van de grond;
  - iii. het aantal sectoren op elke cellocatie;
  - iv. de gebruikte technologie bij zenders, waaronder de MIMO-volgorde en

---

<sup>18</sup> Glasvezel, carrier-grade Ethernet over koper, draadloos enz.

<sup>19</sup> In het geval van glasvezelaansluitingen kan dit normaal gesproken voldoende worden geacht.

beschikbare kanaalbandbreedte;

- v. het effectieve isotrope transmissievermogen dat door elke zender wordt gebruikt.



**BIJLAGE II — OVERHEIDSOPTREDEN DAT BUITEN HET TOEPASSINGSGEBIED VAN  
ARTIKEL 107, LID 1, VWEU VALT**

- (1) In de volgende punten wordt een uitgebreide, maar niet uitputtende opsomming gegeven van gevallen waarin deze richtsnoeren niet van toepassing zijn. Gezien het cumulatieve karakter van de criteria van artikel 107, lid 1, VWEU kan, indien niet is voldaan aan een van de criteria, de aanwezigheid van staatssteun worden uitgesloten en hoeft de maatregel derhalve niet bij de Commissie te worden aangemeld voordat hij op grond van deze richtsnoeren wordt uitgevoerd.

**5. GEEN ECONOMISCHE ACTIVITEIT**

- (2) Steun voor activiteiten die niet van economische aard<sup>20</sup> zijn, d.w.z. niet worden gebruikt om goederen of diensten op de markt aan te bieden, wordt niet als staatssteun beschouwd. De financiering van infrastructuur die niet bedoeld is om commercieel te worden geëxploiteerd, is derhalve in beginsel uitgesloten van de toepassing van de staatssteunregels. Dit geldt bijvoorbeeld voor gevallen waarin overheidsfinanciering wordt aangewend voor de aanleg van infrastructuur of de aanschaf van breedbanddiensten om in de eigen behoeften van de overheid te voorzien, zoals het onderling verbinden van overheidsinstanties via “gesloten netwerken” die niet voor commerciële exploitatie worden gebruikt<sup>21</sup>. De financiering van dergelijke activiteiten valt bijgevolg buiten het toepassingsgebied van de staatssteunregels, net als de overheidsfinanciering van de bijbehorende “gesloten netwerken”<sup>22</sup>.
- (3) Indien een dergelijk netwerk (bijvoorbeeld de extra capaciteit ervan) echter beschikbaar wordt gesteld voor gebruik door commerciële breedbandinverteerders of andere exploitanten, kan de overheidsfinanciering van die infrastructuur staatssteun vormen. Evenzo kunnen de staatssteunregels van toepassing worden wanneer een aanvankelijk “gesloten netwerk” naderhand voor commercieel gebruik beschikbaar wordt gesteld<sup>23</sup>. Wanneer overheidsinstanties bijvoorbeeld een derde partij als aanbieder van connectiviteitsdiensten selecteren en de aanleg van een netwerk financieren om in de eigen behoeften van de overheidsinstantie te voorzien, kan er sprake zijn van staatssteun indien deze aanbieder de infrastructuur voor andere commerciële activiteiten gebruikt.

---

<sup>20</sup> Zie de mededeling van de Commissie betreffende het begrip “staatssteun” in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (“mededeling betreffende het begrip “staatssteun”), punten 201 e.v. (PB C 262 van 19.7.2016, blz. 1).

<sup>21</sup> Zie Beschikking C(2007) 2212 final van de Commissie van 30 mei 2007 betreffende steunmaatregel N 46/07 — Verenigd Koninkrijk — Welsh Public Sector Network Scheme (PB C 157 van 10.7.2007, blz. 3).

<sup>22</sup> Zie het arrest van het Hof van Justitie van 19 december 2012, *Mitteldeutsche Flughafen en Flughafen Leipzig-Halle/Commissie*, C-288/11 P, EU:C:2012:821, punt 42; Beschikking C(2007) 2212 final van de Commissie van 30 mei 2007 betreffende steunmaatregel N 46/07 — Verenigd Koninkrijk — Welsh Public Sector Network Scheme (PB C 157 van 10.7.2007, blz. 3).

<sup>23</sup> Zie Besluit C(2011) 3498 final van de Commissie van 23 mei 2011 betreffende steunmaatregel SA.31687 (N 436/2010) — Italië — Breedband in Friuli Venezia Giulia (Project Ermes) (PB C 274 van 17.9.2011, blz. 3) en Besluit C(2010) 5696 van de Commissie van 11 augustus 2010 betreffende steunmaatregel N 407/09 — Spanje — Optical fibre Catalonia (Xarxa Oberta) (C 259 van 25.9.2010, blz. 1).

- (4) Indien breedbandinfrastructuur voor zowel economische als niet-economische activiteiten wordt gebruikt, zal de overheidsfinanciering ervan alleen onder de staatssteunregels vallen voor zover daarmee de kosten worden gedekt die met de economische activiteiten<sup>24</sup> in kwestie verband houden. Om te voorkomen dat deze onder de staatssteunregels voor wat betreft economische activiteiten valt, moeten de lidstaten ervoor zorgen dat de overheidsfinanciering voor de niet-economische activiteiten niet kan worden gebruikt voor kruissubsidiëring van de economische activiteiten van de entiteit, bijvoorbeeld door ervoor te zorgen dat de exploitant die het netwerk voor commerciële doeleinden gebruikt, daarvoor een marktconforme prijs betaalt, en door de overheidsfinanciering te beperken tot de nettokosten (met inbegrip van de kapitaalkosten) van de niet-economische activiteiten, welke activiteiten identificeerbaar moeten zijn op basis van een duidelijke gescheiden boekhouding<sup>25</sup>.

## **6. GEEN STAATSMIDDELEN / GEEN SELECTIVITEIT**

### **6.1. NIET-MONETAIRE MAATREGELEN AAN DE VRAAGZIJDE**

- (5) De lidstaten mogen ervoor kiezen de vraag naar breedbanddiensten te stimuleren met niet-monetaire maatregelen aan de vraagzijde. In principe vormen niet-monetaire maatregelen aan de vraagzijde geen staatssteun. Deze maatregelen kunnen verschillende vormen aannemen.
- (6) Het kan gaan om maatregelen die erop gericht zijn de gepercipieerde waarde van breedbandinternettoegang te verhogen door andere aspecten van de breedbandvraag dan de prijs aan te pakken. Dergelijke maatregelen zijn doorgaans gericht op kwaliteitsverbetering van de beschikbare inhoud<sup>26</sup> of op het informeren van consumenten over de wijze waarop zij deze kunnen gebruiken.
- (7) Niet-monetaire maatregelen aan de vraagzijde kunnen ook de vorm aannemen van instrumenten voor bundeling van de vraag, die kunnen worden gebruikt om de onzekerheid over de omvang van een markt voor potentiële leveranciers te verminderen, de vraag te coördineren en meer zekerheid te bieden over de winst die waarschijnlijk zal worden behaald bij het betreden van een specifieke markt. Dit kan gebeuren door eerst met behulp van enquêtes de potentiële vraag te meten en vervolgens de resultaten van de enquêtes op een openbaar toegankelijke website van de overheidsinstantie te presenteren. Voorafgaand aan de uitrol kan, bijvoorbeeld via serviceplatforms, de algemene ondersteuning van de gebruikers worden gepolst, zodat het vraagniveau kan worden nagegaan en gebundeld voordat er publieke of particuliere investeringen worden verricht. Gebruikers kan ook de mogelijkheid

---

<sup>24</sup> Zie Besluit C(2010) 5696 van de Commissie van 11 augustus 2010 betreffende steunmaatregel N 407/09 — Spanje — Optical fibre Catalonia (Xarxa Oberta) (PB C 259 van 25.9.2010, blz. 1). Zie ook punt 205 van de mededeling betreffende het begrip “staatssteun”.

<sup>25</sup> Zie punt 206 van de mededeling betreffende het begrip “staatssteun”. Kapitaaluitgaven (en bijbehorende afschrijvingen) die zowel voor niet-economische als voor economische activiteiten worden aangewend, zouden op basis van relevante verdeelsleutels over de beide activiteiten moeten worden verdeeld.

<sup>26</sup> Hierbij kan worden gedacht aan i) de promotie van e-overheidsprogramma's (bv. telegeneeskunde, e-zorg, afstandsonderwijs, ICT in scholen); ii) de promotie van lokale en sectorale digitale inhoud (bv. cultureel erfgoed, toerisme, educatieve inhoud, lokale landbouw-/voedingsproducten enz.); iii) de verbetering van de internetveiligheid, privacy en de vaststelling van kwaliteits- of reclamenormen.

worden geboden om belanghebbenden van een project te worden door middel van bottom-up-/zelfhulpmodellen voor investeringen, zoals coöperaties. Deze informatie dient onder niet-discriminerende voorwaarden aan alle exploitanten ter beschikking te worden gesteld. Indien de aldus gebundelde vraag aan slechts één of aan bepaalde geselecteerde exploitanten ter beschikking wordt gesteld, bijvoorbeeld door klanten in één contract te bundelen of gebruikers te verplichten zich bij één of enkele exploitanten in te schrijven, kan dit er echter toe leiden dat aan deze exploitanten staatssteun wordt toegekend.

## 6.2. BESTUURLIJKE EN REGELGEVENDE MAATREGELEN

- (8) De lidstaten mogen niet alleen ondernemingen rechtstreeks financiële middelen verstrekken, maar ook kiezen voor verschillende soorten maatregelen om de uitrol van breedbandnetwerken, met inbegrip van 5G-netwerken, te bespoedigen<sup>27</sup>. Zij mogen, in overeenstemming met (of verregaander dan) de wettelijke verplichtingen, bijvoorbeeld het proces van het verlenen van doorgangsrechten<sup>28</sup> vergemakkelijken en/of eisen dat netwerkexploitanten een deel van hun infrastructuur delen. Voorts mogen lidstaten, in overeenstemming met de wettelijke regels, eisen dat exploitanten toegang krijgen tot de door overheidsinstanties beheerde fysieke infrastructuur die elementen van zeer snelle netwerken kan hosten<sup>29</sup>.
- (9) Exploitanten die zeer snelle netwerken willen uitrollen, kunnen e-communicatie-, gas-, elektriciteits-, verwarmings- en waterleidingsbedrijven die geheel of gedeeltelijk met overheidsmiddelen gefinancierde civiele werken uitvoeren, verzoeken om te voldoen aan een redelijk verzoek om die civiele werken te coördineren, op voorwaarde dat dit geen extra kosten met zich meebrengt en geen belemmering vormt voor de controle over de coördinatie van de werken<sup>30</sup>. Een dergelijke coördinatie vormt geen staatssteun op voorwaarde dat de verzoekende exploitant zijn eigen kosten draagt en de mogelijkheid op transparante en niet-discriminerende wijze aan alle geïnteresseerde exploitanten (d.w.z. elektriciteit, gas, watervoorzieningen, enz.) wordt aangeboden en niet alleen aan exploitanten van elektronische communicatie<sup>31</sup>. Het valt echter niet uit te sluiten dat

---

<sup>27</sup> Zoals ook is uitgelegd in Aanbeveling (EU) 2020/1307 van de Commissie van 18 september 2020 betreffende een gemeenschappelijke toolbox van de Unie om de kosten van de uitrol van netwerken met zeer hoge capaciteit te verlagen en een tijdige en investeringsvriendelijke toegang tot 5G-radiospectrum te waarborgen, ter bevordering van de connectiviteit als ondersteuning van het economisch herstel na de COVID-19-crisis in de Unie (C(2020) 6270 final, hierna de “aanbeveling toolbox connectiviteit” genoemd).

<sup>28</sup> De richtlijn betreffende de verlaging van de kosten voor breedband (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) voorziet in snellere, eenvoudigere en transparantere vergunningsprocedures.

<sup>29</sup> Volgens de richtlijn betreffende de verlaging van de kosten voor breedband moeten nieuwe gebouwen worden uitgerust met fysieke hogesnelheidsinfrastructuren (zoals minikabelgoten) en met een toegangspunt dat de exploitant toegang verleent tot de binnenhuisinfrastructuur.

<sup>30</sup> Civieltechnische werken, zoals het opbreken van straten om hogesnelheidsbreedband aan te leggen, maken tot 80 % van de kosten voor de aanleg van hogesnelheidsnetwerken uit.

<sup>31</sup> Zie Besluit C(2010)889 van de Commissie van 8 februari 2010 betreffende steunmaatregel N 383/09 — Duitsland — Wijziging van steunmaatregel N 150/2008 — Breedband in de plattelandsgebieden van Saksen (PB C 93 van 13.4.2010, blz. 8). Dit betrof een zaak waarbij algemene civieltechnische werken, zoals het onderhoud van wegen, geen staatssteun inhielden. De door de Duitse autoriteiten genomen maatregelen vormden “algemene civieltechnische werken” die de overheid hoe dan ook voor

overheidsfinanciering van dergelijke werken staatssteun kan inhouden indien deze beperkt is tot of duidelijk gericht is op de breedbandsector of op een of meer geselecteerde breedbandexploitanten.

- (10) Om de toegang tot een bestaande fysieke infrastructuur op transparante wijze te vergemakkelijken, hebben aanbieders van openbare communicatienetwerken desgevraagd recht op toegang tot minimuminformatie over de locatie en route, de aard en het huidige gebruik van de infrastructuur, en een contactpunt.
- (11) De aanbeveling toolbox connectiviteit bevat richtsnoeren voor de ontwikkeling van beste praktijken voor het bevorderen van connectiviteit, hierbij voortbouwend op de richtlijn betreffende de verlaging van de kosten voor breedband en de bepalingen van het Europees wetboek voor elektronische communicatie, met als doel maatregelen vast te stellen die het meest efficiënt zijn om exploitanten toe te staan en aan te moedigen netwerken met zeer hoge capaciteit uit te rollen. Op 25 maart 2021 heeft de Commissie een gemeenschappelijke EU-toolbox voor connectiviteit<sup>32</sup> vastgesteld, bestaande uit een reeks beste praktijken die als uiterst efficiënt worden beschouwd voor het toestaan en aanmoedigen van exploitanten om netwerken met zeer hoge capaciteit uit te rollen.

## 7. GEEN VOORDEEL

### 7.1. MARKTCONFORME INVESTERINGEN

- (12) Indien een overheidsinstantie in de ontwikkeling van breedbandinfrastructuur investeert onder voorwaarden die vergelijkbaar zijn met die van een particuliere investeerder die onder normale marktvoorwaarden opereert, overeenkomstig het criterium van een marktdeelnemer in een markteconomie (MME), zou er geen sprake zijn van staatssteun<sup>33</sup>.
- (13) Volgens de rechtspraak van het Hof volgt uit het beginsel van gelijke behandeling dat kapitaal dat, al dan niet rechtstreeks, door de overheid ter beschikking van een onderneming wordt gesteld onder met normale marktvoorwaarden overeenkomende omstandigheden, niet als staatssteun kan worden aangemerkt. Wanneer de participatie of de kapitaalinbreng door een publieke investeerder ook op lange termijn niet voldoende uitzicht op rentabiliteit biedt, moet die maatregel als steun in

---

onderhoudsdoeleinden zou hebben uitgevoerd. De mogelijkheid om tijdens de uitvoering van wegonderhoud — en op kosten van de exploitanten — buizen en breedbandinfrastructuur aan te leggen, werd openbaar aangekondigd en was niet beperkt tot of gericht op de breedbandsector. Er kan evenwel niet worden uitgesloten dat overheidsfinanciering van dergelijke werken wel onder het begrip “steun” van artikel 107, lid 1, VWEU valt indien deze beperkt blijft tot of duidelijk gericht is op de breedbandsector.

<sup>32</sup> <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/connectivity-toolbox-member-states-agree-best-practices-boost-timely-deployment-5g-and-fibre>.

<sup>33</sup> Zie voor meer details punt 4.2 van de mededeling betreffende het begrip “staatssteun”. Hierbij zij opgemerkt dat alleen de voordelen en verplichtingen die verbonden zijn aan de rol van de staat als marktdeelnemer, met uitsluiting van de voordelen en verplichtingen die verband houden met zijn rol als overheidsinstantie, in aanmerking kunnen worden genomen (bv. wanneer een overheidsoptreden wordt ingegeven door redenen van overheidsbeleid, zoals het overbruggen van de digitale kloof, kan het gedrag van de staat weliswaar rationeel zijn vanuit het oogpunt van het openbare beleid, maar tegelijkertijd ook overwegingen omvatten die een marktdeelnemer in een markteconomie normaliter niet in aanmerking zou nemen).

de zin van artikel 107 VWEU worden beschouwd en moet de verenigbaarheid ervan met de interne markt uitsluitend aan de in dat artikel vastgelegde criteria worden getoetst<sup>34</sup>.

- (14) Conformiteit met de marktvoorwaarden moet vooraf worden vastgesteld<sup>35</sup> op basis van informatie die beschikbaar was op het moment dat tot overheidsoptreden werd besloten (bv. door middel van een businessplan dat is gebaseerd op economische evaluaties die vergelijkbaar zijn met die welke een rationele marktdeelnemer in een markteconomie in vergelijkbare omstandigheden zou hebben uitgevoerd om de winstgevendheid of economische voordelen van de transactie te bepalen). Of een transactie conform is met de marktvoorwaarden, kan rechtstreeks worden vastgesteld aan de hand van transactiespecifieke marktinformatie: wanneer de transactie plaatsvindt op voet van gelijkheid (*pari passu*) tussen overheidsinstanties en particuliere exploitanten<sup>36</sup>; of wanneer het daarbij gaat om de aan- en verkoop van activa, goederen en diensten (of andere vergelijkbare transacties) via een concurrerende, transparante, niet-discriminerende en onvoorwaardelijke inschrijvingsprocedure<sup>37</sup>. Indien het optreden van de overheidsinstanties niet op voet van gelijkheid met dat van particuliere exploitanten plaatsvindt of een transactie niet via een inschrijvingsprocedure is gerealiseerd, kan mogelijk door middel van benchmarking<sup>38</sup> of andere beoordelingsmethoden<sup>39</sup> worden aangetoond dat de transactie aan de marktvoorwaarden voldoet. Er gelden specifieke overwegingen om te bepalen of de voorwaarden van leningen en garanties marktconform zijn<sup>40</sup>.
- (15) In de breedbandsector<sup>41</sup> heeft de Commissie in haar beschikkingspraktijk verduidelijkt dat de overeenstemming van een publieke investering met de

---

<sup>34</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 21 maart 1991, Italiaanse Republiek tegen Commissie, C-303/88, ECLI:EU:C:1991:136, punten 20-22.

<sup>35</sup> Economische ex-postevaluaties waarbij achteraf wordt vastgesteld dat de investering van de betrokken lidstaat daadwerkelijk winstgevend was, zouden niet volstaan.

<sup>36</sup> Zie de punten 86 tot en met 88 van de mededeling betreffende het begrip “staatssteun”. Meer bepaald zouden, om een transactie als een transactie op voet van gelijkheid te kunnen beschouwen, de volgende criteria moeten worden onderzocht: (a) hebben de overheidsinstanties en particuliere exploitanten op hetzelfde moment tot de maatregel besloten en hebben zij deze terzelfder tijd uitgevoerd? Of is er tussen die maatregelen tijd verlopen en zijn de economische omstandigheden inmiddels veranderd; (b) zijn de voorwaarden van de transactie dezelfde voor de overheidsinstanties en alle betrokken particuliere exploitanten, mede rekening houdende met de mogelijkheid om de risicograd in de loop van de tijd te verhogen of te verlagen; (c) heeft het optreden van de particuliere exploitanten een reële economische betekenis en is deze niet louter symbolisch of marginaal; en (d) was de uitgangspositie van de betrokken overheidsinstanties en particuliere exploitanten ten aanzien van de transactie vergelijkbaar, rekening houdende met bijvoorbeeld hun eerdere economische blootstelling aan de betrokken ondernemingen, de mogelijke synergie-effecten die kunnen worden behaald, de mate waarin de verschillende investeerders vergelijkbare transactiekosten dragen, of alle andere voor de overheidsinstantie of particuliere exploitant specifieke omstandigheden die de vergelijking kunnen vertekenen?

<sup>37</sup> Zie de punten 89 tot en met 96 van de mededeling betreffende het begrip “staatssteun”.

<sup>38</sup> Benchmarking in het licht van de voorwaarden waaronder vergelijkbare transacties door vergelijkbare particuliere exploitanten in vergelijkbare situaties hebben plaatsgevonden. Zie de punten 98 tot en met 100 van de mededeling betreffende het begrip “staatssteun”.

<sup>39</sup> Zie de punten 100 tot en met 105 van de mededeling betreffende het begrip “staatssteun”.

<sup>40</sup> Zie de punten 108 tot en met 114 van de mededeling betreffende het begrip “staatssteun”.

<sup>41</sup> Zie Beschikking C(2007) 6072 final van de Commissie van 11 december 2007 betreffende steunmaatregel C-53/2006 (ex N 262/2005, ex CP 127/2004) — Nederland — Citynet Amsterdam (PB L 247 van 16.9.2008, blz. 27) en Besluit C(2012)5051 final van de Commissie van 25 juli 2012

marktvoorwaarden kan worden aangetoond<sup>42</sup>, bijvoorbeeld als de investering tegelijkertijd wordt gedaan<sup>43</sup>, onder gelijke voorwaarden (en dus met dezelfde risico's en beloningen) als een economisch significante deelneming van een particuliere exploitant (bv. in kapitaal, totaalbedrag, aandeel van de totale kosten) van een vergelijkbare omvang en situatie die onder normale marktomstandigheden opereert ("gelijktijdige deelneming"). De analyse van de gelijktijdigheid vormt één, maar niet noodzakelijkerwijs het enige element voor de vaststelling dat er geen sprake is van staatssteun. Ook andere elementen zijn relevant, zoals het bestaan van een deugdelijk, vooraf opgesteld ondernemingsplan (dat bij voorkeur door externe deskundigen is gevalideerd) waarin wordt aangetoond dat de investering een passend rendement oplevert voor de investeerder(s), in overeenstemming met het normale marktrendement dat redelijkerwijs door exploitanten van soortgelijke projecten zou worden verwacht, rekening houdend met het risiconiveau en de toekomstverwachtingen (op basis van een berekening van het interne rendement van de investering of berekeningen van de netto contante waarde)<sup>44</sup>. Zoals in de beschikkingspraktijk is benadrukt, is het, wanneer particuliere investeerders aan het project deelnemen, een absolute voorwaarde dat zij het aan de investering verbonden commerciële risico onder dezelfde voorwaarden als de publieke investeerder moeten dragen, om ervoor te zorgen dat de overheidsinvestering niet onder de

---

betreffende steunmaatregel SA.33063 — Italië — Trentino NGA (PB C 323, blz. 6). In de zaak "Citynet Amsterdam" bevestigde de Commissie dat de investering van de stad Amsterdam in een FttH-glasvezelnetwerk (Fibre-to-the-Home) geen staatssteun inhield. In de zaak "Trentino" twijfelde de Commissie sterk of het project voldeed aan de criteria om als marktconform te worden beschouwd. Het in 2012 bij de Commissie aangemelde Trentino NGN-project betrof een publiek-privaat partnerschap tussen de Autonome Provincie Trento (PAT) en Telecom Italia (TI) voor de uitrol van een Next Generation Network (NGN) met FTTH in afgelegen gebieden van de provincie. De provincie leverde een contante bijdrage van 50 miljoen EUR, terwijl TI bijdragen in natura zou leveren, waaronder (1) onvervreembare gebruiksrechten (IRU's) over haar bestaande passieve infrastructuur (buizen en palen) en (2) de eigendom van het volledige kopernetwerk met het oog op de migratie van de klanten naar het nieuwe uit te rollen FTTH-netwerk. Twee andere aandeelhouders sloten zich met kleinere financiële participaties bij het project aan. Zes jaar na de eerste bijdrage of na activering van een bepaald aantal lijnen op het nieuwe netwerk, zou TI kunnen besluiten een calloptie uit te oefenen en de volledige eigendom van Trentino NGN te verwerven. Bovendien moest Telecom Italia voor de aanleg en exploitatie van het netwerk en de verlening van connectiviteitsdiensten als dienstenleverancier voor Trentino NGN worden benoemd. De Commissie had met name twijfels over de vraag of: (a) de evaluatie van de bijdragen in natura van Telecom Italia tegen marktvoorwaarden had plaatsgevonden en geen verborgen voordeel voor TI bevatte, en met name over de waarde van het uit te schakelen kopernetwerk; (b) er verborgen voordelen verbonden waren aan de afzonderlijke overeenkomsten waarbij TI werd aangewezen als leverancier van diensten aan Trentino NGN en van connectiviteitsdiensten aan eindgebruikers; (c) het project daadwerkelijk winstgevend was vanuit het perspectief van een investeerder in een markteconomie; en (d) of de aan Telecom Italia toegekende calloptie het rendement van de PAT niet beperkte tot een niveau dat een particuliere investeerder niet zou hebben aanvaard, gezien het risiconiveau dat de PAT als financiële investeerder voor het project had genomen.

<sup>42</sup> Zie Beschikking C(2007) 6072 final van de Commissie van 11 december 2007 betreffende steunmaatregel C-53/2006 (ex N 262/2005, ex CP 127/2004) — Nederland — Citynet Amsterdam (PB L 247 van 16.9.2008, blz. 27).

<sup>43</sup> Het bestaan van meerdere opeenvolgende maatregelen van overheidsingrijpen met betrekking tot hetzelfde breedbandinfrastructuurproject zou afbreuk kunnen doen aan de conclusie dat een vergelijkbare maatregel ook door een investeerder uit de markteconomie zou zijn genomen. Zie in dit verband ook punt 81 van de mededeling betreffende het begrip "staatssteun".

<sup>44</sup> Zie in dit verband voor meer informatie hoofdstuk 4.2 en met name de punten 101 tot en met 105 van de mededeling betreffende het begrip "staatssteun". Zie ook Besluit C(2012) 3025 final van de Commissie van 8 mei 2012 betreffende steunmaatregel SA.22668 (C 8/2008 (ex NN 4/2008)) — Spanje — Ciudad de la Luz filmstudios (PB L 85 van 23.3.2013, blz. 1) en Besluit C(2012)5051 final van de Commissie van 25 juli 2012 betreffende steunmaatregel SA.33063 — Italië — Trentino NGA (PB C 323, blz. 6).

staatssteunregels valt<sup>45</sup>. Dit zou ook gelden voor andere vormen van staatssteun, zoals zachte leningen of garanties<sup>46</sup>.

- (16) Overheidsoptreden in overeenstemming met het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie (MME) kan relevant zijn bij de aanleg van netwerken, met name in stedelijke/peri-urbane gebieden, waar voldoende zakelijke argumenten aanwezig zijn om geloofwaardige commerciële investeringen van private en publieke partners onder normale marktomstandigheden mogelijk te maken. In stedelijke gebieden en belangrijke transportroutes over land waar de uitrol van 5G-netwerken particuliere financiering kan aantrekken, kunnen lidstaten bijvoorbeeld nagaan in hoeverre particuliere exploitanten en overheidsinstanties kunnen deelnemen aan een project voor invoering van mobiel 5G of een 5G-corridor overeenkomstig de normale marktvoorwaarden, in welk geval er geen sprake zou zijn van staatssteun. Dergelijke projecten kunnen de vorm aannemen van een joint venture of het opzetten van vermogensprogramma's of fondsen<sup>47</sup> ter ondersteuning van exploitanten bij de uitrol van nieuwe of de modernisering van bestaande netwerken teneinde extra particuliere investeringen aan te trekken. Dergelijke maatregelen zouden geen staatssteun inhouden indien zij in overeenstemming met normale marktvoorwaarden worden opgezet.

*a. Exploitatie van breedbandinfrastructuur die is toevertrouwd als dienst van algemeen economisch belang (DAEB) in overeenstemming met de Altmark-criteria*

- (17) In sommige gevallen kunnen lidstaten van mening zijn dat het aanbieden van een elektronische-communicatienetwerk moet worden beschouwd als een dienst van algemeen economisch belang ("DAEB") in de zin van artikel 106, lid 2, VWEU<sup>48</sup> en het Altmark-arrest, en op basis daarvan overheidsfinanciering verstrekken. In dat geval is er geen sprake van staatssteun.
- (18) De compensatie voor het aanbieden van breedbanddiensten die als DAEB worden aangemerkt, houdt geen staatssteun in indien deze aan de volgende vier cumulatieve voorwaarden voldoet (de zogenaamde Altmark-voorwaarden)<sup>49</sup>:
- In de eerste plaats moet het infrastructuurproject noodzakelijk voor het verrichten van reële diensten van algemeen economisch belang waarvoor de

---

<sup>45</sup> Zie punt 17 van de breedbandrichtsnoeren van 2013.

<sup>46</sup> Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van garanties, PB C 155 van 20.6.2008, blz. 10 en de rectificatie van de mededeling, PB C 244 van 25.9.2008, blz. 32.

<sup>47</sup> Zie de punten 108 tot en met 114 van de mededeling betreffende het begrip "staatssteun".

<sup>48</sup> Volgens de jurisprudentie moeten ondernemingen die met het beheer van een dienst van algemeen economisch belang zijn belast, door een handeling van de overheidsinstantie met die taak belast zijn. In dit verband mag een dienst van algemeen economisch belang aan een exploitant worden toevertrouwd door middel van de toekenning van een concessie voor openbare dienstverlening; zie arrest van het Gerecht van 13 juni 2000, EPAC — Empresa para a Agroalimentação e Cereais, SA/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 SA/Commissie, T-17/02, ECLI:EU:T:2005:218, punten 186, 188 en 189.

<sup>49</sup> Zie het arrest van het Hof van Justitie van 24 juli 2003, Altmark Trans en Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, en 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).

begunstigde onderneming met duidelijk omschreven openbaredienstverplichtingen is belast; voor breedband omvat dit ook de naleving van de voorwaarden met betrekking tot de definitie van DAEB uit onderdeel 3 van de richtsnoeren.

- In de tweede plaats moeten de parameters op basis waarvan de compensatie wordt berekend, vooraf op objectieve en transparante wijze zijn vastgesteld; voor breedband moet de compensatie vooraf worden vastgesteld om het verwachte financieringstekort voor een bepaalde periode te dekken<sup>50</sup>.
  - In de derde plaats mag de compensatie niet hoger zijn dan nodig is om de kosten van de uitvoering van openbaredienstverplichtingen geheel of gedeeltelijk te dekken, rekening houdend met de relevante opbrengsten alsmede met een redelijke winst uit de uitvoering van die verplichtingen; voor breedband moet de compensatie beperkt blijven tot het aanbieden van wholesaletoevangsdiensten.
  - Ten vierde moet, wanneer de met de uitvoering van openbaredienstverplichtingen te belasten onderneming niet is gekozen in het kader van een openbare aanbesteding, waarbij de kandidaat kan worden geselecteerd die deze diensten tegen de laagste kosten voor de gemeenschap kan leveren, de hoogte van de compensatie worden vastgesteld op basis van een analyse van de kosten van een gemiddelde, goed beheerde onderneming<sup>51</sup>.
- (19) Wanneer aan ten minste één van de bovengenoemde criteria niet is voldaan, vormt het overheidsoptreden staatssteun in de zin van artikel 107 VWEU. In dergelijke situaties moet de steun worden beoordeeld in het licht van de verenigbaarheidsvoorwaarden van het DAEB-besluit of de DAEB-kaderregeling, rekening houdend met de specifieke voorwaarden die in onderdeel 3 van de richtsnoeren worden genoemd<sup>52</sup>.

## **7.2. ALGEMENE ADMINISTRatieve MAATREGELEN TEN BEHOEVE VAN CONSUMENTEN**

- (20) Onder bepaalde voorwaarden kan mogelijk worden uitgesloten dat er een voordeel wordt toegekend aan bouwondernemingen die vouchers inzamelen, bijvoorbeeld als de maatregel is opgezet als een algemene administratieve maatregel. Dit kan het geval zijn in situaties waarin de lidstaat aan individuele consumenten die geen economische activiteit uitoefenen vouchers aanbiedt voor algemene civieltechnische werken, bijvoorbeeld om ervoor te zorgen dat nieuwbouw en/of gebouwen klaar zijn

---

<sup>50</sup> 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).

<sup>51</sup> In sommige van haar breedbandzaken heeft de Commissie erkend dat er geen sprake was van staatssteun omdat aan de Altmark-criteria was voldaan, bv. in Beschikking C (2004) 4343 final van de Commissie van 16 november 2004 betreffende steunmaatregel N381/2004 — Frankrijk — Projet de réseau de télécommunication haut débit des Pyrénées Atlantiques (PB C 162 van 2.7.2005, blz. 5), Beschikking C(2009) 7426 final van de Commissie van 30 september 2009 betreffende steunmaatregel SA.21630 (N 331/2008) — Frankrijk — Réseau à très haut débit en Hauts-de-Seine (PB C 256 van 23.9.2010, blz. 1), 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 (PB C 68 van 3.3.2017, blz. 1).

<sup>52</sup> In dergelijke gevallen moeten de maatregelen worden ontworpen in overeenstemming met het DAEB-besluit of de DAEB-kaderregeling, rekening houdend met de specifieke voorwaarden van onderdeel 3 van deze richtsnoeren, of kunnen zij eventueel worden ontworpen in overeenstemming met de Altmark-voorwaarden.



voor slimme netten. Om in dit geval uit te sluiten dat er sprake is van staatssteun, zouden de vouchers aan eindgebruikers moeten worden aangeboden voor gebruik ten behoeve van algemene werken voor alle nutsbedrijven (waaronder elektriciteit, gas, water, interne bedrading). Eindgebruikers zijn vrij bij het selecteren van het bouwbedrijf voor de algemene werken en vrij bij de keuze van de nutsbedrijven (met inbegrip van exploitanten van elektronische communicatie) die diensten voor de panden aanbieden. De mogelijkheid om van vouchers gebruik te maken zou op een transparante en niet-discriminerende wijze moeten worden aangeboden aan alle geïnteresseerde exploitanten (niet beperkt tot of gericht op exploitanten van elektronische communicatie, maar openstaand voor alle relevante voorzieningen, zoals elektriciteit, gas, water enz.).

#### **8. GEEN BEÏNVLOEDING VAN HET HANDELSVERKEER TUSSEN DE LIDSTATEN EN GEEN VERSTORING VAN DE MEDEDINGING**

- (21) Voor gevallen die onder de de-minimisverordening<sup>53</sup> met zeer geringe bedragen aan overheidssteun of die onder de de-minimisverordening voor DAEB<sup>54</sup> vallen, kan verstoring van de mededinging bij voorbaat worden uitgesloten. Voor gevallen die onder de de-minimisverordening vallen, is geen voorafgaande goedkeuring door de Commissie nodig. De lidstaten hoeven de Commissie zelfs niet in kennis te stellen van dergelijke overheidssteun.
- (22) Bij diensten die via in overheidsgebouwen opgezette Wi-Fi-hotspots worden verleend om toegang tot openbare diensten te verlenen en informatie aan de burgers te verstrekken, is onder bepaalde voorwaarden geen sprake van verstoring of potentiële verstoring van de mededinging<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> 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).

<sup>54</sup> Verordening (EU) nr. 360/2012 van de Commissie 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 van 26.4.2012, blz. 8).

<sup>55</sup> Dit zou worden beschouwd als een niet-economische activiteit en dus buiten de staatssteunregels vallen indien alleen openbare diensten en overheidsinformatie toegankelijk worden gemaakt via dergelijke Wi-Fi-netwerken (websites van de publieke sector en websites van aanbieders van openbare diensten) om te zorgen voor gratis online toegankelijkheid van openbare diensten die ook offline beschikbaar zouden zijn (zoals administratieve informatie, e-overheid of niet-commerciële toeristische informatie). Voor het behoud van het niet-economische karakter zouden de lidstaten de commerciële exploitatie van het nieuwe netwerk voor aanbieding van breedbanddiensten aan particuliere of zakelijke gebruikers niet mogen toestaan, teneinde de risico's op substitueerbaarheid van onbeperkte breedbandtoegang tot het internet te verminderen en de risico's op verstoring van de mededinging ten aanzien van derden die soortgelijke inhoud en/of diensten aanbieden te beperken (Beschikking C(2007)2200 van de Commissie van 30 mei 2007 betreffende steunmaatregel NN24/2007 — Tsjechië — Gemeentelijk draadloos netwerk Praag (PB C 141 van 26.6.2007, blz. 2)).

### BIJLAGE III — TYPISCHE MAATREGELEN TEN BEHOEVE VAN BREEDBAND

- (1) De Commissie heeft in haar beschikkingspraktijk vastgesteld dat er financieringsmechanismen zijn die door de lidstaten herhaaldelijk worden toegepast ter bevordering van de uitrol van breedband en doorgaans staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormen, tenzij de financiering tegen marktvoorwaarden overeenkomstig het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie wordt verricht (zie bijlage II). De volgende lijst dient ter illustratie en is dus niet uitputtend, aangezien overheidsinstanties verschillende manieren kunnen ontwikkelen om steun te geven voor de uitrol van breedband of kunnen afwijken van de beschreven modellen.
- (2) Model voor *gap funding*: in het model voor *gap funding* ondersteunt de lidstaat de uitrol van vaste of mobiele netwerken door het verschil te financieren tussen wat commercieel haalbaar is en het doel dat de steunverlenende autoriteit beoogt te bereiken<sup>56</sup>. De lidstaat<sup>57</sup> kent investeerders in breedband<sup>58</sup> rechtstreeks geldelijke bijdragen of subsidies toe om een netwerk te ontwerpen, aan te leggen, te beheren en commercieel te exploiteren, rekening houdend met de relevante opbrengsten en een redelijke winst. In het model voor *gap funding* is een redelijke winst het rendement op kapitaal dat een investeerder zou verlangen, rekening houdend met het risiconiveau dat eigen is aan de breedbandsector en aan het soort diensten dat wordt verleend. Het vereiste rendement op kapitaal wordt doorgaans bepaald door de gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet. Om te bepalen wat een redelijke winst is, mogen de lidstaten stimulerende criteria invoeren met betrekking tot, met name, de kwaliteit van de dienstverlening en de winst op het punt van productie-efficiëntie. Efficiëntiewinsten mogen niet ten koste gaan van de kwaliteit van de dienstverlening. Beloningen die zijn gekoppeld aan winst op het punt van productie-efficiëntie, moeten op een zodanig niveau worden vastgesteld dat die winst evenwichtig wordt verdeeld tussen de investeerder in breedband en de lidstaat en/of de eindgebruikers. Op grond van het model voor *gap funding* is de aangelegde infrastructuur volledig eigendom van de ontvanger van de steun die de aanleg van de nieuwe infrastructuur en het aantrekken van voldoende klanten verbonden risico's draagt.
- (3) Steun in natura: in dit geval geven lidstaten steun aan de uitrol van vaste of mobiele breedband door bestaande of nieuw aangelegde infrastructuur aan exploitanten van elektronische communicatie beschikbaar te stellen. Deze steun kan velerlei vormen aannemen; de meest voorkomende vorm bestaat erin dat lidstaten passieve breedbandinfrastructuur aanbieden door het uitvoeren van civieltechnische werken (bijvoorbeeld door het opengraven van een straat), door het plaatsen van buizen of dark fibre of door het verstrekken van toegang tot bestaande infrastructuur (bijvoorbeeld buizen, masten of torens).
- (4) Model voor directe investeringen: in het model voor directe investeringen bouwt de lidstaat een vast of mobiel netwerk om het vervolgens rechtstreeks via een afdeling

---

<sup>56</sup> “Gap funding” verwijst naar het verschil tussen de investeringskosten en de verwachte winsten gedurende de levensduur van het netwerk.

<sup>57</sup> Of een overheidsinstantie die de steun verleent.

<sup>58</sup> Met de term “investeerders” worden ondernemingen of exploitanten van elektronische-communicatienetwerken aangeduid die investeren in de aanleg en de uitrol van breedbandinfrastructuur.

van de overheid of via een interne exploitant te exploiteren<sup>59</sup>. Het door de overheid gefinancierde netwerk wordt vaak uitsluitend wholesale geëxploiteerd, met als doel het op niet-discriminerende basis ter beschikking te stellen aan aanbieders van retailbreedbanddiensten.

- (5) Model met concessiehouder: In het model met concessiehouder financiert de lidstaat de uitrol van een vast of mobiel breedbandnetwerk voor elektronische communicatie dat overheidseigendom blijft, maar waarvan de exploitatie via een concurrerende selectieprocedure aan een aanbieder van elektronische communicatie zal worden aangeboden om dit te beheren en commercieel te exploiteren. Het netwerk kan door een exploitant van elektronische communicatie worden beheerd om uitsluitend wholesalediensten dan wel zowel wholesale- als retailediensten aan te bieden.

---

<sup>59</sup> 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), die betrekking had op verschillende vormen van optreden, waaronder een vorm waarbij de *collectivités territoriales* eigen breedbandnetwerken kunnen exploiteren als een “regiebedrijf”.

## **BIJLAGE IV — DOOR DE LIDSTATEN OP GROND VAN DE TRANSPARANTIEVERPLICHTINGEN BEKEND TE MAKEN INFORMATIE**

De in punt 202, b), van de richtsnoeren bedoelde informatie over individuele steunverleningen moet het volgende omvatten<sup>60</sup>:

- Identiteit van de individuele begunstigde van de steun:
  - naam,
  - identicator van de begunstigde van de steun;
- Type van begunstigde op het tijdstip van de aanvraag:
  - kmo,
  - grote onderneming;
- Regio waarin de begunstigde van de steun is gevestigd, op NUTS 2-niveau of lager;
- De voornaamste sector of activiteit van de begunstigde voor de verleende steun, aan de hand van de NACE-groep (driecijferige numerieke code)<sup>61</sup>;
- Steunelement uitgedrukt in hele bedragen in de nationale valuta. Voor regelingen in de vorm van belastingvoordelen kan de informatie over individuele steunbedragen<sup>62</sup> worden meegedeeld in de volgende tranches (in miljoen EUR):
  - [0,1-0,5];
  - [0,5-1];
  - [1-2];
  - [2-5];
  - [5-10];
  - [10-30];
  - [30-60];
  - [60-100];
  - [100 en meer].
- Als het verschillend is van het steunelement, het nominale bedrag van de steun, uitgedrukt in hele bedragen in de nationale valuta<sup>63</sup>;

---

<sup>60</sup> Met uitzondering van bedrijfsgevoelige en andere vertrouwelijke informatie, in goed onderbouwde gevallen en na toestemming van de Commissie; zie de mededeling van de Commissie C(2003) 4582 over geheimhouding bij beschikkingen inzake staatssteun (PB C 297 van 9.12.2003, blz. 6).

<sup>61</sup> Verordening (EG) nr. 1893/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 tot vaststelling van de statistische classificatie van economische activiteiten NACE Rev. 2 en tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 3037/90 en enkele EG-verordeningen op specifieke statistische gebieden (PB L 393 van 30.12.2006, blz. 1).

<sup>62</sup> Het bekend te maken bedrag is het maximaal toegestane belastingvoordeel en niet het jaarlijks afgetrokken bedrag (bv. in het kader van belastingkrediet moet het maximaal toegestane belastingkrediet worden bekendgemaakt, en niet het daadwerkelijke bedrag, dat afhankelijk kan zijn van de belastbare inkomsten en dat van jaar tot jaar kan variëren).

<sup>63</sup> Bruto-subsidie-equivalent of, indien van toepassing, het bedrag van de investering. Bij exploitatiesteun kan het jaarlijkse steunbedrag per begunstigde worden meegedeeld. Voor fiscale regelingen kan dit bedrag worden verstrekt volgens de in punt 139 vastgestelde tranches. Het bekend te maken bedrag is het

— Steuninstrument <sup>64</sup>:

- subsidie/rentesubsidie/kwijtschelding van schuld,
  - lening/terugbetaalbare voorschotten/terugbetaalbare subsidie,
  - garantie,
  - belastingvoordeel of belastingvrijstelling,
  - risicofinanciering,
  - andere (geef aan welke);
  - Datum van toekenning en datum van bekendmaking;
  - Doel van de steun;
- Identiteit van de steunverlenende autoriteit of autoriteiten;
- Waar van toepassing, de naam van de met het beheer belaste entiteit en de namen van de geselecteerde financiële intermediairs;
- Referentie van de steunmaatregel, zoals vermeld in het besluit dat op grond van deze richtsnoeren is goedgekeurd.

---

maximaal toegestane belastingvoordeel en niet het jaarlijks afgetrokken bedrag (bv. in het kader van een belastingkrediet moet het maximaal toegestane belastingkrediet worden bekendgemaakt, en niet het daadwerkelijke bedrag, dat afhankelijk kan zijn van het belastbare inkomen en van jaar tot jaar kan variëren).

<sup>64</sup> Indien de steun wordt verleend via meerdere steuninstrumenten, moet het steunbedrag per instrument worden gespecificeerd.

## **BIJLAGE V — DOOR DE LIDSTATEN OP GROND VAN DE RAPPORTAGEVERPLICHTINGEN TE VERSTREKKEN INFORMATIE**

Het in punt 208 van de richtsnoeren bedoelde verslag moet voor de desbetreffende verslagperiode, en voor elk afzonderlijk project dat wordt uitgevoerd op grond van een steunmaatregel die uit hoofde van deze richtsnoeren is goedgekeurd, de volgende informatie bevatten:

- Naam van de begunstigde(n) van de steun;
- De totale kosten (of geraamde totale kosten) van het project en de gemiddelde kosten per aansluitbaar pand (zoals gedefinieerd in punt 10 van bijlage I);
- Toegekend steunbedrag en steunuitgaven;
- Steunintensiteit;
- Bronnen van overheidsfinanciering;
- De dekkingsgraad vóór en na het overheidsoptreden (in absolute cijfers en in procenten);
- Voor projecten ter ondersteuning van de uitrol van infrastructuur voor elektronische communicatie:
  - datum waarop de infrastructuur in gebruik is genomen;
  - technologie die wordt ingezet op de door de overheid gefinancierde infrastructuur;
  - minimale en gemiddelde (up- en download)snelheid van de geleverde diensten;
  - aangeboden wholesaletoegangsproducten, met inbegrip van voorwaarden voor toegang en prijzen/tariefstellingsmethodologie. Verzoeken om wholesaletoegangsproducten met een redelijke vraag en behandeling van dergelijke verzoeken;
  - aantal aanvragers van toegang en dienstverleners die van wholesaletoegang gebruik maken;
  - aantal huishoudens en bedrijven aangesloten op de door de overheid gefinancierde infrastructuur;
  - Benuttingsgraad;
- Voor projecten ter ondersteuning van het gebruik van elektronische-communicatiediensten, zoals vouchers:
  - looptijd van de steunmaatregel;
  - waarde van de voucher;
  - ondersteunde abonnementen/diensten, met inbegrip van ondersteuning voor apparatuur van klanten of in pandige bedrading en/of drop-downkabels in het particuliere domein;

- benuttingsgraden en aantal eindgebruikers dat van de steunmaatregel heeft geprofiteerd (per categorie, bv. individuele eindgebruikers, kmo's en per type abonnement/ondersteunde dienst);
- aantal in aanmerking komende aanbieders van breedbanddiensten;
- aantal aanbieders van breedbanddiensten dat daadwerkelijk van de steunmaatregel heeft geprofiteerd;
- de ontwikkeling van de marktpositie van exploitanten per type ondersteunde abonnementen/diensten, rekening houdend met de relevante infrastructuur en technologieën (d.w.z. FTTH, FTTC, DOCSIS, FWA enz.);
- wholesale- en retailprijzen vóór en na uitvoering van de maatregel.