



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

## **MEDEDELING VAN DE COMMISSIE**

### **Richtsnoeren voor staatssteun aan breedbandnetwerken**

# MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

## Richt snoeren voor staatssteun aan breedbandnetwerken

### INHOUD

1	INLEIDING .....	3
2	TOEPASSINGSGEBIED, SOORTEN BREEDBANDNETWERKEN, DEFINITIES .....	5
2.1	Toepassingsgebied.....	5
2.2	Definities .....	6
2.3	Soorten breedbandnetwerken .....	8
2.3.1	Vaste ultrasnelle toegangsnetwerken .....	8
2.3.2	Mobiele toegangsnetwerken.....	9
2.3.3	Backhaulnetwerken .....	10
3	BEOORDELING VAN DE VERENIGBAARHEID OP GROND VAN ARTIKEL 106, LID 2, VAN HET VERDRAG .....	10
4	BEOORDELING VAN DE VERENIGBAARHEID OP GROND VAN ARTIKEL 107, LID 3, PUNT C), VAN HET VERDRAG.....	12
5	STEUN VOOR DE UITROL VAN BREEDBANDNETWERKEN VOOR ELEKTRONISCHE COMMUNICATIE.....	14
5.1	Eerste voorwaarde: facilitering van de ontwikkeling van een economische activiteit.....	14
5.1.1	Netwerken als faciliteerders van economische activiteiten.....	14
5.1.2	Stimulerend effect .....	14
5.1.3	Naleving van andere bepalingen van het Unierecht.....	15
5.2	Tweede voorwaarde: de steun mag de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt, niet zodanig beïnvloeden dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.....	15
5.2.1	Positieve effecten van de steun .....	15
5.2.2	Noodzaak van overheidsoptreden .....	16
5.2.3	Geschiktheid van de steunmaatregel als beleidsinstrument .....	27
5.2.4	Evenredigheid van de steunmaatregel.....	32
5.2.5	Negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer .....	42
5.2.6	Afweging tussen de positieve effecten van de steun en de negatieve effecten ervan op de mededinging en het handelsverkeer	43
6	VERENIGBAARHEIDSBEOORDELING VAN INTRODUCTIEMAATREGELEN .....	44

6.1	Sociale vouchers.....	45
6.2	Connectiviteitsvouchers .....	47
6.2.1	Eerste voorwaarde .....	47
6.2.2	Tweede voorwaarde .....	48
7	TRANSPARANTIE, VERSLAGLEGGING EN MONITORING.....	49
7.1	Transparantie .....	49
7.2	Verslaglegging.....	50
7.3	Monitoring.....	51
8	PLAN INZAKE EX-POSTEVALUATIES .....	51
9	SLOTBEPALINGEN.....	52

## 1 INLEIDING

- (1) Connectiviteit is de fundamenteelste bouwsteen van de digitalisering. Zij is van strategisch belang voor de groei en innovatie in alle economische sectoren van de Unie en voor sociale en territoriale samenhang.
- (2) De Unie heeft ambitieuze doelstellingen voor connectiviteit vastgesteld in de mededeling over de gigabitmaatschappij<sup>1</sup>, de mededeling “De digitale toekomst van Europa vormgeven”<sup>2</sup> en de mededeling over het “digitaal kompas”<sup>3</sup> en in haar voorstel voor een besluit tot vaststelling van het beleidsprogramma 2030 “Traject naar het digitale decennium”<sup>4</sup> (het beleidsprogramma “digitaal decennium”, DDPP).
- (3) In de mededeling over de gigabitmaatschappij heeft de Commissie de volgende doelstellingen voor de connectiviteit voor 2025 uiteengezet: i) alle huishoudens in de Unie, in de steden en op het platteland, zullen toegang hebben tot internetverbindingen met een downloadsnelheid van ten minste 100 Mbps, op te waarden tot gigabitsnelheid; ii) sociaal-economische actoren, zoals ondernemingen die in sterke mate digitaal werken, scholen, ziekenhuizen en overheden, zullen beschikken over gigabit-connectiviteit (1 Gbps upload en download); en iii) ononderbroken 5G-dekking in alle stedelijke gebieden en op alle belangrijke transportroutes.
- (4) In de mededeling over het vormgeven van de digitale toekomst van Europa wordt uitgelegd dat “100 Mbps, op te waarden tot gigabitsnelheid” de verwachting van de Commissie weerspiegelt dat huishoudens in de loop van dit decennium steeds vaker 1 Gbps nodig zullen hebben.
- (5) In de mededeling over het digitale kompas wordt beoogd dat alle huishoudens in de Unie tegen 2030 zijn aangesloten op een gigabitnetwerk<sup>5</sup> en alle bevolkte gebieden door 5G worden gedekt. In het DDPP-voorstel wordt onderstreept dat “[d]e maatschappelijke behoefte aan bandbreedte voor uploaden en downloaden [...] voortdurend [groeit]. Tegen 2030 moeten er netwerken met gigabitsnelheden beschikbaar komen die toegankelijk zijn voor iedereen die dergelijke capaciteit nodig heeft of wil”.

---

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

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

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

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

<sup>5</sup> In het huidige stadium van ontwikkeling kunnen fibre to the home (glasvezel aan huis), fibre to the building (glasvezel naar het gebouw) en Docsis 3.1 (performante kabelnetwerken) een downloadsnelheid van 1 Gbps leveren.

- (6) Om de doelstellingen van de Unie voor 2025 en 2030 te behalen, zijn adequate investeringen nodig. Dergelijke investeringen zijn voornamelijk afkomstig van commerciële investeerders en kunnen waar nodig worden aangevuld met openbare middelen, in overeenstemming met de staatssteunregels. In de mededeling over het vormgeven van de digitale toekomst van Europa wordt gewezen op een geraamde totale investeringskloof van 65 miljard EUR per jaar voor digitale infrastructuur en netwerken in de Unie.
- (7) De COVID-19-pandemie heeft de rol van performante elektronische-communicatienetwerken voor mensen, ondernemingen en overheden onderstreept. Op 27 mei 2020 heeft de Commissie een voorstel gedaan voor een belangrijk herstelplan om de economische en sociale impact van de pandemie te verzachten: NextGenerationEU<sup>6</sup>. Eén van de belangrijkste prioriteiten van de herstel- en veerkrachtfaciliteit<sup>7</sup> is het ondersteunen van de digitale transitie, door middel van connectiviteitsmaatregelen die met name gericht zijn op het dichten van de digitale kloof tussen stedelijke en plattelandsgebieden en op het aanpakken van marktfalen met betrekking tot de uitrol van performante netwerken. De verordening inzake de herstel- en veerkrachtfaciliteit vereist dat elke lidstaat ten minste 20 % van de toegewezen middelen besteedt aan maatregelen ter bevordering van de digitale transitie.
- (8) Elektronische-communicatienetwerken kunnen bovendien bijdragen tot het behalen van de duurzaamheidsdoelstellingen. De doelstelling van de Unie om tegen 2050 klimaatneutraal te zijn, zoals uiteengezet in de mededeling over de Europese Green Deal<sup>8</sup>, kan niet worden behaald zonder een wezenlijke digitale transformatie van de maatschappij. Eén van de essentiële componenten van de digitale transformatie van de Unie bestaat in de ontwikkeling van beveiligde en performante elektronische-communicatienetwerken die helpen een belangrijke bijdrage te leveren aan de belangrijkste milieudoelstellingen van de Unie. Elektronische-communicatienetwerken zelf zullen tegelijkertijd duurzamer en energie- en hulpbronnefficiënter moeten worden.
- (9) De elektronische-communicatiesector heeft een diepgaand liberalisatieproces ondergaan en is nu aan sectorale regulering onderworpen. Het Europees wetboek voor elektronische communicatie (het “wetboek”) werd vastgesteld bij Richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad<sup>9</sup>. Het voorziet in het regelgevingskader voor elektronische communicatie, met inbegrip van de mogelijkheid voor nationale reguleringsinstanties (hierna “NRI’s” genoemd) om

---

<sup>6</sup> Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's van 27 mei 2020 getiteld “Het moment van Europa: herstel en voorbereiding voor de volgende generatie”, COM(2020) 456 final.

<sup>7</sup> Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17) en Verordening (EU) 2020/2094 van de Raad van 14 december 2020 tot vaststelling van een herstelinstrument van de Europese Unie ter ondersteuning van het herstel na de COVID-19-crisis (PB L 433I van 22.12.2020, blz. 23).

<sup>8</sup> Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's van 11 december 2019 getiteld “De Europese Green Deal” (COM(2019) 640 final).

<sup>9</sup> Richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie (PB L 321 van 17.12.2018, blz. 36).

corrigerende maatregelen op te leggen jegens ondernemingen met aanmerkelijke marktmacht<sup>10</sup>. De lokale wholesaletoeegangsmarkt op een vaste locatie is in bijna alle lidstaten onderworpen aan ex-anteregulering. Dergelijke regulering is belangrijk om competitieve markten te bevorderen, investeringen aan te moedigen en de keuze van consumenten te vergroten. Voor de verdere uitrol van breedbandnetwerken blijft de tussenkomst van NRI's noodzakelijk vanwege hun rol bij onder meer het waarborgen van een doeltreffende mededinging in de sector elektronische communicatie.

- (10) Het mededingingsbeleid, en de staatssteunregels in het bijzonder, spelen een belangrijke rol bij het behalen van de doelstellingen van de digitale strategie en het ontwikkelen van een gecoördineerde investeringsstrategie voor connectiviteit. Het staatssteuntoezicht in de breedbandsector moet garanderen dat staatssteunmaatregelen zullen leiden tot meer breedbanddekking en -gebruik dan zonder staatssteun het geval zou zijn en daarbij beter betaalbare diensten van hogere kwaliteit en concurrentiebevorderende investeringen ondersteunen. Iedere overheidsmaatregel dient zoveel mogelijk het risico te beperken dat particuliere investeringen worden verdrongen, dat prikkels voor commerciële investeringen worden verstoord en dat uiteindelijk de mededinging wordt vervalst in strijd met het gemeenschappelijk belang.
- (11) In 2020 startte de Commissie een evaluatie van de breedbandrichtsnoeren van 2013<sup>11</sup> om te beoordelen of deze nog steeds geschikt waren. Uit de resultaten<sup>12</sup> bleek dat de regels in principe goed werken. De evaluatie toonde echter ook aan dat enkele gerichte aanpassingen nodig zijn. In het bijzonder moeten de breedbandrichtsnoeren worden aangepast om de recente wetgevingsontwikkelingen, huidige prioriteiten en ontwikkelingen op de markt en van de technologie te weerspiegelen<sup>13</sup>.

## **2 TOEPASSINGSGEBIED, SOORTEN BREEDBANDNETWERKEN, DEFINITIES**

### **2.1 Toepassingsgebied**

- (12) Om te beletten dat staatssteun de mededinging op de interne markt verstoort en het handelsverkeer tussen lidstaten aanzienlijk ongunstig beïnvloedt, is in artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna “het Verdrag” genoemd) vastgelegd dat staatssteun in beginsel verboden is<sup>14</sup>. In bepaalde gevallen kan staatssteun echter met de interne markt verenigbaar zijn en wel op grond van artikel 107, leden 2 en 3, van het Verdrag.

---

<sup>10</sup> Zie artikel 73 van Richtlijn (EU) 2018/1972.

<sup>11</sup> Mededeling van de Commissie van 26 januari 2013, “EU-richtsnoeren voor de toepassing van de staatssteunregels in het kader van de snelle uitrol van breedbandnetwerken”, PB C 25 van 26.1.2013 (de “breedbandrichtsnoeren” van 2013).

<sup>12</sup> Zie het werkdokument van de diensten van de Commissie over de resultaten van de evaluatie van 7 juli 2021, SWD(2021) 195 final.

<sup>13</sup> Zie het werkdokument van de diensten van de Commissie met een samenvatting van de evaluatie van de staatssteunregels voor de uitrol van breedbandinfrastructuur (SWD(2021) 194 final).

<sup>14</sup> Zie ook onderdeel 2.1 van de breedbandrichtsnoeren.

- (13) De lidstaten zijn op grond van artikel 108, lid 3, van het Verdrag verplicht om steunmaatregelen aan te melden, met uitzondering van maatregelen die voldoen aan de voorwaarden van Verordening (EU) nr. 651/2014<sup>15</sup>.
- (14) In deze richtsnoeren wordt toegelicht hoe de Commissie op basis van artikel 106, lid 2, artikel 107, lid 3, punt c), en artikel 107, lid 2, punt a), van het Verdrag de verenigbaarheid van staatssteun voor de uitrol en/of de benutting van vaste en mobiele breedbandnetwerken voor elektronische communicatie zal beoordelen.
- (15) Overheidsoptreden dat niet voldoet aan een van de in artikel 107, lid 1, van het Verdrag vastgelegde voorwaarden is geen staatssteun<sup>16</sup>. Dit optreden valt dienovereenkomstig niet onder de in deze richtsnoeren vastgelegde beginselen voor de beoordeling van de verenigbaarheid.
- (16) Financiering van de Unie die centraal wordt beheerd door de instellingen, agentschappen, gezamenlijke ondernemingen of andere organen van de Unie en die niet onder de directe of indirecte controle van de lidstaten valt<sup>17</sup>, vormt geen staatssteun.
- (17) Steun voor de uitrol en/of benutting van breedbandnetwerken voor elektronische communicatie mag niet worden toegekend aan ondernemingen in moeilijkheden, zoals gedefinieerd in de richtsnoeren van de Commissie voor reddings- en herstructureringssteun aan niet-financiële ondernemingen in moeilijkheden<sup>18</sup>.
- (18) Bij de beoordeling van steun aan een onderneming ten aanzien waarvan er een uitstaand bevel tot terugvordering bestaat naar aanleiding van een eerder besluit van de Commissie waarbij de steun illegaal en onverenigbaar met de interne markt is verklaard, houdt de Commissie rekening met het bedrag aan steun dat nog moet worden teruggevorderd<sup>19</sup>.

## 2.2 Definities

- (19) Voor de toepassing van deze richtsnoeren wordt verstaan onder:

---

<sup>15</sup> Verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard (PB L 187 van 26.6.2014, blz. 1).

<sup>16</sup> In bijlage II is voorzien in een uitgebreid, maar niet uitputtend, overzicht van gevallen waarin de toepassing van de staatssteunregels of het bestaan van staatssteun kan worden uitgesloten.

<sup>17</sup> Zoals financiering die wordt verstrekt in het kader van de Connecting Europe Facility (CEF), Verordening (EU) 2021/1153 van het Europees Parlement en de Raad van 7 juli 2021 tot vaststelling van de Connecting Europe Facility en tot intrekking van Verordeningen (EU) nr. 1316/2013 en (EU) nr. 283/2014, PB L 249 van 14.7.2021, blz. 38.

<sup>18</sup> Mededeling van de Commissie “Richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan niet-financiële ondernemingen in moeilijkheden” (PB C 249 van 31.7.2014, blz. 1).

<sup>19</sup> Zie arrest van het Gerecht van 13 september 1995, TWD/Commissie, gevoegde zaken T-244/93 en T-486/93, ECLI:EU:T:1995:160, punt 56. Zie ook de mededeling van de Commissie betreffende de terugvordering van onrechtmatige en onverenigbare staatssteun (PB C 247 van 23.7.2019, blz. 1).

- a) “*breedbandnetwerk voor elektronische communicatie*”: een netwerk dat aan de hand van verschillende technologieën kan voorzien in snelle internettoegang en dat actieve en passieve componenten omvat;
- b) “*vast netwerk*”: een elektronische-communicatienetwerk dat voorziet in diensten voor een snelle gegevensoverdracht aan eindgebruikers op een vaste locatie met gebruik van verschillende technologieën, waaronder kabel, Digital Subscriber Line (“DSL”), glasvezel en draadloze technologieën;
- c) “*mobiel netwerk*”: een draadloos elektronische-communicatienetwerk dat voorziet in connectiviteit voor eindgebruikers op een locatie in het door het netwerk gedekte gebied met gebruik van verschillende generaties mobiele technologie (2G, 3G, 4G, 5G, 6G, enz.);
- d) “*toegangsnetwerk*”: het segment van een breedbandnetwerk voor elektronische communicatie dat het backhaulnetwerk aansluit op de locatie van de eindgebruiker;
- e) “*backhaulnetwerk*”: het deel van het breedbandnetwerk voor elektronische communicatie dat de tussenschakel vormt tussen het backbonenetwerk en het toegangsnetwerk en geen eindgebruikers verbindt;
- f) “*backbonenetwerk*”: het kernnetwerk dat de backhaulnetwerken onderling verbindt; het vormt het deel van het netwerk waar het verkeer van alle eindgebruikers wordt samengevoegd en dat verschillende gebieden of regio’s verbindt;
- g) “*actief netwerk*”: een breedbandnetwerk met actieve componenten (bijvoorbeeld transponders, routers en schakelaars, radiobasisstations, controle- en beheersservers) en passieve componenten (bijvoorbeeld buizen, palen, masten, dark fibre, kasten en mangaten);
- h) “*passief netwerk*”: een breedbandnetwerk zonder actieve componenten dat doorgaans het fysieke deel van het netwerk (pijpen, masten, buizen, inspectieputten, mangaten, straatkasten, torens en palen enz.) en breedbandkabels (dark fibre, koperen kabels enz.) omvat;
- i) “*snelheid*”: de prestaties, op basis van het aantal bits per seconde, van een verbinding, zoals gedefinieerd in punt 5 van bijlage I;
- j) “*ultrasnel toegangsnetwerk*”: een toegangsnetwerk met een downloadsnelheid van ten minste 100 Mbps, zoals gedefinieerd in punt (19)i);
- k) “*eindgebruiker*”: een natuurlijke of rechtspersoon (burger, onderneming, overheid) die gebruikmaakt van of verzoekt om elektronische-communicatiediensten;
- l) “*relevante tijdshorizon*”: een tijdshorizon die wordt gebruikt voor het verifiëren van geplande particuliere investeringen en die overeenkomt met de termijn van de geplande uitrol van het door de staat gefinancierde netwerk, beginnend op het moment van publicatie van de openbare raadpleging over het geplande overheidsoptreden en eindigend op het moment dat het netwerk in



werking treedt (een verlening van wholesale- en/of retailediensten). De relevante tijdshorizon mag niet korter zijn dan twee jaar.

- m) “*overbebouwing*”: het uitrollen van een door de staat gefinancierd netwerk boven op een of meer particulier gefinancierde netwerken.
- n) “*verdringen van particuliere investeerders*”: een situatie waarin overheidsuitgaven leiden tot een verlaging of zelfs een stopzetting van de particuliere uitgaven, bijvoorbeeld wanneer een particuliere investering in een vast en/of mobiel netwerk wordt stopgezet of ontmanteld of niet zoals gepland plaatsvindt of wordt ontmoedigd doordat de overheid subsidie verleent voor een alternatieve investering;
- o) “*sprongsgewijze verandering*”: een aanzienlijke verbetering die wordt verwezenlijkt aan de hand van door de staat gefinancierde netwerken, leidend tot aanzienlijke nieuwe investeringen in infrastructuur voor elektronische-communicatienetwerken en aanzienlijke nieuwe capaciteiten voor de markt in termen van de beschikbaarheid van breedbanddiensten, capaciteit, snelheid of andere relevante kenmerken van het netwerk en de mededinging.

## **2.3 Soorten breedbandnetwerken**

- (20) Voor de beoordeling van staatssteun wordt in deze richtsnoeren een onderscheid gemaakt tussen vaste ultrasnelle toegangsnetwerken, mobiele toegangsnetwerken en backhaulnetwerken, zoals gedefinieerd in de delen 2.3.1 tot en met 2.3.3.

### **2.3.1 Vaste ultrasnelle toegangsnetwerken**

- (21) Voor de beoordeling van staatssteun zijn vaste ultrasnelle toegangsnetwerken in deze richtsnoeren netwerken die voorzien in een downloadsnelheid van ten minste 100 Mbps op een vaste locatie, zoals gedefinieerd in punt (19j).

- (22) In het huidige stadium van technologische ontwikkeling zijn er verschillende soorten vaste ultrasnelle netwerken, waaronder: i) op glasvezelkabels gebaseerde netwerken (FTTx)<sup>20</sup>; en ii) geavanceerde, geüpgradede kabelnetten die ten minste de standaard “DOCSIS 3.0” gebruiken. Draadloze netwerken, zoals bepaalde vaste draadloze toegangsnetwerken<sup>21</sup> en in de toekomst satellietnetwerken<sup>22</sup>, kunnen ook in staat zijn om ultrasnelle breedbanddiensten te verlenen.

### 2.3.2 Mobiele toegangsnetwerken

- (23) In het huidige stadium van de markt- en technologische ontwikkeling bestaan verschillende generaties mobiele technologieën naast elkaar<sup>23</sup>.
- (24) De overgang naar elke nieuwe mobiele generatie is over het algemeen incrementeel<sup>24</sup>. In het huidige stadium worden 4G-netwerken in sommige delen van Europa nog steeds gebruikt en is de uitrol van niet-autonome 5G-netwerken afhankelijk van bestaande 4G Long Term Evolution (“LTE”)-kernnetwerken. In het volgende stadium zal het 5G-netwerk een autonoom netwerk worden en niet meer afhankelijk zijn van LTE. In tegenstelling tot eerdere generaties mobiele technologie zullen autonome 5G-netwerken naar verwachting performantere mobiele gegevensdiensten mogelijk

---

<sup>20</sup> FTTx verwijst naar diverse soorten netwerken waaronder fibre to the building (FTTB), fibre to the home (FTTH), fibre to the premises (FTTP) en fibre to the cabinet (FTTC). FTTC-netwerken zijn echter alleen in staat ultrasnelle diensten te verlenen wanneer zij gebruikmaken van vectoring (technologie waarmee de prestaties van VDSL worden verbeterd).

<sup>21</sup> Met name vaste draadloze toegangsnetwerken op basis van 5G-technologie en mogelijk andere draadloze technologieën die vaste radio-oplossingen omvatten, met name de volgende generatie WLAN (Wi-Fi6).

<sup>22</sup> Oplossingen die gebruikmaken van satelliettechnologie worden momenteel voornamelijk gebruikt in afgelegen of geïsoleerde gebieden in situaties waarin zij kunnen voorzien in een geschikt niveau van elektronische-communicatiediensten via een vaste lijn. Terwijl momenteel beschikbare satellieten in de Unie nog geen ultrasnelle breedbanddiensten kunnen verlenen, zullen naar verwachting in de toekomst geavanceerdere satellieten beschikbaar worden die de kwaliteit van de breedbanddiensten aanzienlijk kunnen verbeteren en kunnen voorzien in ultrasnelle snelheden (bv. de Very High Throughput Satellite). Satellieten zullen naar verwachting ook een belangrijke rol spelen bij het verlenen van diensten aan overheden. Er worden bovendien verschillende constellaties van satellieten met lage omloopbaan (LEO) voorbereid die naar verwachting de latentie en de kosten van de diensten voor de eindgebruikers zullen beperken.

<sup>23</sup> Het gebruik ervan wordt bepaald door de verspreidingskenmerken van spectrumbanden. Van de drie pioniersbanden die zijn geïdentificeerd voor 5G-diensten wordt bijvoorbeeld geschat dat 700 MHz geschikt is voor de dekking van grote gebieden en binnen, wordt 3,6 GHz (3,4–3,8 GHz) gekenmerkt door de hoge capaciteit en hoge dekking en zal 26 GHz (24,25–27,5 GHz) waarschijnlijk worden gebruikt voor stedelijke en voorstedelijke hotspots met een zeer hoge vraag, zoals vervoershubs, uitgaansgelegenheden, industriële of winkellocaties, of langs belangrijke wegen en spoorwegen in plattelandsgebieden en zal deze waarschijnlijk niet worden gebruikt om te zorgen voor de dekking van grote gebieden. Voor nieuwe mobiele generaties kan ook gebruik worden gemaakt van frequentiebanden die oorspronkelijk voor eerdere generaties werden gebruikt.

<sup>24</sup> Cellulaire technologieën hebben een levenscyclus van ongeveer twintig jaar vanaf de invoering gehad. Enkele latere versies van 2G (het zogenaamde 2G enhanced of 2.xG) waren beter dan 2G zelf. Stapsgewijze upgrades van 3G (zogenaamde 3.xG-versies) leverden betere prestaties dan 3G. Ook in het geval van 4G is het 4.5G-systeem voor cellulaire communicatie op verschillende punten beter dan 4G. 4.5G is het resultaat van de LTE-ontwikkeling, die leidde tot LTE Advanced. Autonome 5G-netwerken kunnen aanzienlijke verbeteringen bieden wat betreft snelheid en latentie en tegelijkertijd een grotere dichtheid van verbonden apparaten ondersteunen ten opzichte van voorgaande generaties.

maken, waaronder een lagere latentie en een hogere overdrachtscapaciteit, evenals geavanceerde gebruiksscenario's en toepassingen.

- (25) Om ervoor te zorgen dat radiospectrum op de doeltreffendste en efficiëntste wijze wordt gebruikt, kunnen lidstaten voorwaarden opleggen voor individuele rechten op het gebruik van radiospectrum, zoals verplichtingen in verband met de dekking en de kwaliteit van de dienst. Dergelijke verplichtingen kunnen de geografische dekking en/of de dekking van de bevolking omvatten met bepaalde vereisten inzake de minimale kwaliteit van de dienst<sup>25</sup>.

### 2.3.3 *Backhaulnetwerken*

- (26) Backhaulnetwerken zijn noodzakelijk voor het gebruik van zowel vaste als mobiele toegangsnetwerken. Backhaulnetwerken kunnen gebaseerd zijn op koper, glasvezel, microgolven en satellietoplossingen<sup>26</sup>.

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

- (27) In sommige gevallen mogen de lidstaten de verlening van breedbanddiensten voor elektronische communicatie definiëren als dienst van algemeen economisch belang (“DAEB”) in de zin van artikel 106, lid 2, van het Verdrag<sup>27</sup> en op basis daarvan overheidsfinanciering verstrekken voor de uitrol van een netwerk om dergelijke diensten te verlenen.
- (28) In dergelijke gevallen worden de maatregelen van de lidstaten beoordeeld volgens de regels die van toepassing zijn op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst (“het DAEB-pakket”)<sup>28</sup>. In deze richtsnoeren wordt de definitie van

---

<sup>25</sup> Momenteel vereisen dekkingsverplichtingen in verband met bepaalde spectrumbanden bijvoorbeeld, afhankelijk van de soorten spectrum, een dekking van een bepaald percentage van de bevolking en/of een gebied en minimeisen voor de kwaliteit wat betreft de snelheid en latentie. De dekkingsverplichtingen moeten doorgaans binnen een periode van maximaal vijf jaar, en in uitzonderlijke gevallen binnen een periode van zeven jaar, vanaf de toekenning van het desbetreffende spectrum worden nagekomen.

<sup>26</sup> Bij de vroege generaties van cellulaire netwerken werd de backhaul, van het radiobasisstation tot het mobiele schakelcentrum, grotendeels geleverd door middel van punt-naar-puntverbindingen op basis van microgolven. De uitrol van LTE en de invoering van 5G hebben geleid tot hogere backhauleisen en een toegenomen gebruik van glasvezelnetwerken, ook om basisstations te verbinden.

<sup>27</sup> Volgens de rechtspraak moeten ondernemingen die met het beheer van een dienst van algemeen economisch belang zijn belast, door een handeling van de overheid met die taak belast zijn. Een DAEB kan bijvoorbeeld aan een exploitant worden toevertrouwd door middel van de toekenning van een concessie voor openbardienstverlening; 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>28</sup> Het DAEB-pakket omvat de mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de staatssteunregels van de Europese Unie op voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang verleende compensatie (PB C 8 van 11.1.2012, blz. 4), het besluit van de Commissie van 20 december 2011 betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen (PB L 7 van 11.1.2012, blz. 3), de mededeling van de Commissie “EU-kaderregeling inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst (2011)” (PB C 8 van 11.1.2012, blz. 15) en Verordening (EU)

een DAEB slechts geïllustreerd in verband met de toepassing van de regels van het DAEB-pakket op elektronische breedbandcommunicatie, in het licht van specifieke sectorale kenmerken.

- (29) De lidstaten kunnen de uitrol en/of de exploitatie van een breedbandnetwerk onder de volgende voorwaarden definiëren als DAEB:
- a) met het project wordt marktfalen aangepakt, dat wil zeggen alleen in niet-aangesloten gebieden waar kan worden aangetoond dat particuliere investeerders niet in staat zijn om te voorzien in een toereikende breedbanddekking voor alle gebruikers in de relevante tijdshorizon, waardoor een aanzienlijk deel van de bevolking niet over een verbinding zou beschikken<sup>29</sup>. De Commissie is van mening dat in gebieden waar particuliere investeerders reeds in een breedbandnetwerk hebben geïnvesteerd (of het netwerk verder aan het uitbreiden zijn) en reeds concurrerende breedbanddiensten met voldoende dekking aanbieden, het opzetten van een parallel concurrerend breedbandnetwerk met overheidsfinanciering niet als een DAEB in de zin van artikel 106, lid 2, van het Verdrag kan worden aangemerkt<sup>30</sup>. Indien echter kan worden aangetoond dat particuliere investeerders niet in staat zijn om in de relevante tijdshorizon te voorzien in een passende dekking<sup>31</sup> voor alle eindgebruikers, waardoor een aanzienlijk deel van de bevolking niet over een verbinding zou beschikken, kan een onderneming de opdracht worden gegeven een DAEB te verlenen om de connectiviteit voor het deel van de bevolking zonder verbinding te waarborgen,

---

nr. 360/2012 van de Commissie van 25 april 2012 betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun verleend aan diensten van algemeen economisch belang verrichtende ondernemingen (PB L 114 van 26.4.2012, blz. 8). Op het moment dat deze richtsnoeren worden opgesteld, heeft de Commissie de procedure gestart voor de evaluatie van de staatssteunregels voor gezondheids- en sociale diensten van algemeen economisch belang en van Verordening (EU) nr. 360/2012 van de Commissie.

<sup>29</sup> Bij de uitvoering van de bepalingen inzake de universeledienstverplichtingen zoals uiteengezet in Richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie (herschikking) (PB L 321 van 17.12.2018, blz. 36) kan een lidstaat universeledienstverplichtingen en een potentiële compensatie hiervoor uitwerken wanneer hij heeft vastgesteld, rekening houdend met de resultaten, indien beschikbaar, van het in overeenstemming met die richtlijn uitgevoerde geografische onderzoek en, waar nodig, eventueel aanvullend bewijs, dat de beschikbaarheid op een vaste locatie van een toereikende breedbandinternettoegangsdiensdienst en van spraakcommunicatiediensten, zoals gedefinieerd in die richtlijn, onder normale commerciële omstandigheden of middels andere potentiële overheidsbeleidsinstrumenten niet kan worden gewaarborgd op zijn nationale grondgebied of verschillende delen daarvan.

<sup>30</sup> Zie punt 49 van de mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de staatssteunregels van de Europese Unie op voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang verleende compensatie. Zie ook punt 154 van het arrest van het Gerecht van 16 september 2013, *Colt Télécommunications France/Europese Commissie*, T-79/10, ECLI:EU:T:2013:463, en Besluit C(2016)7005 final van de Commissie van 7 november 2016 betreffende steunmaatregel SA.37183 (2015/NN) — Frankrijk — Plan France Très Haut Débit, punt 263 (PB C 68 van 3.3.2017, blz. 1).

<sup>31</sup> De netwerken die in aanmerking moeten worden genomen voor de beoordeling van de noodzaak van een DAEB moeten altijd van dezelfde categorie zijn (afhankelijk van het niveau van de diensten die als DAEB worden aangemerkt).

in overeenstemming met de regels die van toepassing zijn op staatssteun in de vorm van compensatie voor een openbare dienst.

- b) het netwerk biedt universele connectiviteit voor alle woonruimten en bedrijfspanden in het doelgebied. Steun voor de aansluiting van alleen ondernemingen is niet voldoende<sup>32</sup>;
  - c) het netwerk is technologisch neutraal<sup>33</sup> en biedt uitsluitend wholesalediensten aan<sup>34</sup> (waarbij retaildiensten worden uitgesloten)<sup>35</sup>; en
  - d) de aanbieder van de DAEB biedt alle mogelijke vormen van open wholesaletoegang aan op niet-discriminerende basis, waarbij de verlening van concurrerende en betaalbare diensten aan eindgebruikers wordt bevorderd.
- (30) Wanneer de exploitant die met de DAEB-taak belast is ook een verticaal geïntegreerde breedbandexploitant is, moeten er voldoende garanties zijn om belangenconflicten, onrechtmatige discriminatie en andere verborgen indirecte voordelen te vermijden<sup>36</sup>.

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

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

---

<sup>32</sup> In lijn met punt 50 van de mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de staatssteunregels van de Europese Unie op voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang verleende compensatie. Zie ook Beschikking C(2006)436 final van de Commissie van 8 maart 2006 betreffende steunmaatregel N284/05 — Ierland — Regional broadband Programme: *Metropolitan Area Networks* ('MANs'), phases II and III (PB C 207 van 30.8.2006, blz. 3), en Beschikking C(2007)3235 final van de Commissie van 10 juli 2007 betreffende steunmaatregel N890/06 — Frankrijk — Aide du Sicoval pour un réseau de très haut débit (C 218 van 18.9.2007, blz. 1).

<sup>33</sup> Een netwerk moet technologisch neutraal zijn, zodat aanvragers van toegang alle beschikbare technologieën kunnen gebruiken om diensten aan eindgebruikers te leveren, in lijn met de beoogde parameters van het overheidsoptreden.

<sup>34</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, punt 263 (PB C 68 van 3.3.2017, blz. 1), volgens welke de exploitant geen retaildiensten mocht aanbieden (punt 163 van het besluit).

<sup>35</sup> Deze beperking kan worden gerechtvaardigd op grond van het feit dat, wanneer een breedbandnetwerk dat universele connectiviteit biedt, eenmaal is uitgerold, de retailexploitanten die onder marktvoorwaarden actief zijn gewoonlijk in staat zijn om eindgebruikers communicatiediensten aan te bieden tegen een concurrerende prijs.

<sup>36</sup> Dergelijke garanties moeten met name een verplichting omvatten een gescheiden boekhouding te voeren, en eventueel de oprichting van een entiteit die structureel en juridisch losstaat van de verticaal geïntegreerde exploitant. Dit soort entiteit moet als enige verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de haar opgedragen DAEB-taak.

(32) In haar beoordeling van de verenigbaarheid onderzoekt de Commissie de volgende aspecten:

- a) in het kader van de eerste voorwaarde onderzoekt de Commissie of de steun bedoeld is om de ontwikkeling van bepaalde economische activiteiten te faciliteren, en met name:
  - (i) de economische activiteit die door de steunmaatregel wordt vergemakkelijkt;
  - (ii) het stimulerende effect van de steun, in die zin dat deze het gedrag van de betrokken ondernemingen zodanig verandert dat zij bijkomende activiteiten verrichten die zij zonder de steun niet zouden uitvoeren, dan wel in beperktere mate of op een andere wijze of locatie zouden uitvoeren;
  - (iii) het bestaan van een inbreuk op een bepaling van het Unierecht in verband met de maatregel in kwestie.
- b) In het kader van de tweede voorwaarde maakt de Commissie een afweging tussen de positieve effecten van de geplande steun en de negatieve effecten die de steun kan hebben op de interne markt in termen van verstoringen van de mededinging en negatieve gevolgen voor de handel die door de steun worden veroorzaakt, en met name:
  - (i) de positieve effecten van de steun;
  - (ii) of de steun noodzakelijk is en gericht is op situaties waar deze kan zorgen voor een wezenlijke verbetering die de markt zelf niet tot stand kan brengen, door bijvoorbeeld een oplossing te bieden voor marktfalen of door iets te doen aan een rechtvaardigheids- of cohesieprobleem;
  - (iii) of de steun een passend beleidsinstrument is voor het behalen van de doelstelling ervan;
  - (iv) of de steun evenredig is en beperkt is tot het minimum dat nodig is voor het behalen van de doelstelling ervan en aanvullende investeringen of activiteiten in het desbetreffende gebied stimuleert;
  - (v) of de steun transparant is: om de impact op de interne markt te meten en tot een minimum te beperken, moeten de lidstaten, belanghebbenden, het publiek en de Commissie eenvoudig toegang hebben tot informatie over de toegekende steun;
  - (vi) de negatieve effecten van de steun op de mededinging en handel tussen de lidstaten.

(33) Als laatste stap maakt de Commissie een afweging tussen de vastgestelde negatieve effecten van de steunmaatregel op de interne markt en de positieve effecten van de geplande steun op de gesteunde economische activiteiten. Wordt niet aan een van de voorwaarden van punt (32) voldaan, dan zal de steun onverenigbaar met de interne markt worden verklaard.

- (34) De stappen in de beoordeling van de Commissie van steun voor de uitrol en de benutting van breedbandnetwerken voor elektronische communicatie worden nader uiteengezet in de delen 5, 6, 7 en 8.

## **5 STEUN VOOR DE UITROL VAN BREEDBANDNETWERKEN VOOR ELEKTRONISCHE COMMUNICATIE**

- (35) De Commissie beschouwt de markt voor vaste breedbanddiensten als gescheiden van de markt voor mobiele breedbanddiensten<sup>37</sup>. De regels voor de beoordeling van de steun kunnen derhalve verschillen, afhankelijk van de markt in kwestie.

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

#### *5.1.1 Netwerken als faciliteerders van economische activiteiten*

- (36) De lidstaten moeten de economische activiteiten identificeren die zullen worden gefaciliteerd als gevolg van de steun (zoals de ontwikkeling van vaste netwerken voor de verlening van performante vaste communicatiediensten of de uitrol van mobiele netwerken voor de verlening van mobiele spraak- en gegevensdiensten met hoge prestaties) en uitleggen hoe de ontwikkeling van deze activiteiten wordt gesteund.
- (37) Steun voor de uitrol van vaste netwerken en steun voor de uitrol van mobiele netwerken kunnen de ontwikkeling van een reeks economische activiteiten bevorderen door de connectiviteit en de toegang tot elektronische-communicatienetwerken voor burgers, ondernemingen en overheden uit te breiden. Dergelijke steun kan de ontwikkeling van economische activiteiten faciliteren in gebieden waar dergelijke activiteiten nog niet worden verricht of slechts op een niveau worden gewaarborgd dat niet naar behoren voorziet in de behoeften van consumenten.

#### *5.1.2 Stimulerend effect*

- (38) Steun kan alleen worden geacht een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van een economische activiteit wanneer deze een stimulerend effect heeft.
- (39) Steun heeft een stimulerend effect wanneer de begunstigde wordt gestimuleerd zijn gedrag ten opzichte van de ontwikkeling van een bepaalde economische activiteit die hiermee wordt gesteund, te veranderen, die hij anders niet binnen dezelfde termijn had uitgevoerd of op beperkte of andere wijze of op een andere locatie had uitgevoerd wanneer de steun niet zou zijn toegekend.
- (40) Met de steun dienen niet de kosten van een activiteit te worden gefinancierd die een onderneming sowieso zou uitvoeren en dient het normale zakelijke risico van een economische activiteit niet te worden gecompenseerd<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Wanneer de uitrolkosten van een vast netwerk erg hoog zijn, kan een mobiel netwerk met hoge prestaties worden gebruikt als alternatief voor een vast netwerk. Er blijven echter aanzienlijke kwalitatieve verschillen bestaan tussen de twee technologieën. In tegenstelling tot vaste netwerken stellen mobiele netwerken eindgebruikers in staat zich te bewegen tijdens het communiceren (bijvoorbeeld in een auto). Vaste netwerken bieden daarentegen een hogere mate van stabiliteit en beveiliging, met name voor de overdracht van gegevens. Vooralsnog gebruiken eindgebruikers beide technologieën normaal gesproken als aanvulling op elkaar, in plaats van als vervangende technologieën.

- (41) Het bewijzen dat er sprake is van een stimulerend effect van de steun voor de uitrol van vaste of mobiele netwerken brengt een verificatie met zich mee door middel van kartering en openbare raadpleging, zoals beschreven in de delen 5.2.2.4.1 en 5.2.2.4.2, van de vraag of belanghebbenden hebben geïnvesteerd of binnen de relevante tijdshorizon beogen te investeren in respectievelijk vaste of mobiele netwerken in de doelgebieden. Indien een vergelijkbare investering in het gebied zelfs zonder de steun zou worden gedaan, kan worden geoordeeld dat de steun geen stimulerend effect heeft. Wanneer een exploitant bijvoorbeeld wettelijke verplichtingen heeft, zoals verplichtingen om te zorgen voor een bepaalde dekking van het doelgebied overeenkomstig de verplichtingen inzake de dekking en de kwaliteit van de dienst in verband met de gebruiksrechten voor bepaald radiospectrum voor de mobiele uitrol, kan geen staatssteun worden gebruikt om dergelijke verplichtingen na te komen, aangezien deze waarschijnlijk geen stimulerend effect heeft en derhalve waarschijnlijk niet verenigbaar is met de interne markt. Er kan echter staatssteun worden toegekend om te voorzien in een kwaliteit van de dienst die verder gaat dan wat in dergelijke verplichtingen wordt vereist.

### *5.1.3 Naleving van andere bepalingen van het Unierecht*

- (42) Indien een steunmaatregel, de daaraan gekoppelde voorwaarden (zoals de financieringsmethode wanneer die methode integrerend deel uitmaakt van de steunmaatregel) of de gefinancierde activiteit leiden tot een schending van een bepaling of de algemene beginselen van het Unierecht, kan de steun niet met de interne markt verenigbaar worden verklaard<sup>39</sup>. Dit kan het geval zijn bij steunmaatregelen waarbij de toekenning van de steun afhankelijk wordt gemaakt van de verplichting van de begunstigde om zijn hoofdkantoor of een vestiging te hebben in de desbetreffende lidstaat of wanneer de steun afhankelijk wordt gemaakt van voorwaarden die direct of indirect betrekking hebben op de herkomst van producten of apparatuur, zoals vereisten voor de begunstigde om in het binnenland geproduceerde producten te kopen.

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

### *5.2.1 Positieve effecten van de steun*

- (43) De lidstaten moeten beschrijven of en zo ja, hoe de steun positieve effecten zal hebben.
- (44) De lidstaten kunnen besluiten staatssteunmaatregelen uit te werken die bijdragen tot het behalen van doelstellingen van het digitale beleid van de Unie en, meer specifiek, tot het verkleinen van de “digitale kloof”. Zij kunnen ervoor kiezen op te treden om sociale of regionale ongelijkheden te corrigeren of om doelstellingen op het gebied van rechtvaardigheid te behalen, dat wil zeggen als manier om de toegang tot essentiële communicatiemiddelen en de participatie in de samenleving te verbeteren en

---

<sup>38</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 13 juni 2013, HGA e.a./Commissie, C-630/11 P t/m C-633/11 P, ECLI:EU:C:2013:387, punt 104.

<sup>39</sup> Arrest van het Hof van 22 september 2020, Oostenrijk/Commissie, C-594/18 P, EU:C:2020:742, punt 44.



zo de sociale en territoriale samenhang te verbeteren. Daarnaast kunnen de lidstaten besluiten staatssteunmaatregelen uit te werken die ook bijdragen aan de bevordering van de verwezenlijking van de doelstellingen van de Europese Green Deal en die duurzame groene investeringen in alle sectoren bevorderen.

### 5.2.2 *Noodzaak van overheidsoptreden*

- (45) Staatssteun moet gericht zijn op situaties waar steun kan zorgen voor een wezenlijke verbetering die de markt alleen niet tot stand kan brengen.
- (46) Door de economische wetmatigheden in verband met dichtheid is de uitrol van breedbandnetwerken doorgaans rendabeler wanneer de mogelijke vraag groter en meer geconcentreerd is, dat wil zeggen in dichtbevolkte gebieden. Omdat de vaste investeringskosten hoog zijn, nemen de eenheidskosten aanzienlijk toe naarmate de bevolkingsdichtheid afneemt. Bijgevolg kunnen breedbandnetwerken, wanneer zij onder commerciële voorwaarden worden uitgerold, doorgaans slechts een deel van de bevolking op rendabele wijze bestrijken. Staatssteun kan onder bepaalde voorwaarden marktfalen corrigeren, en zodoende de markten beter laten functioneren en het concurrentievermogen versterken.
- (47) Van marktfalen is er sprake wanneer markten op eigen kracht en zonder het overheidsoptreden niet goed genoeg werken om een voor de samenleving doeltreffend resultaat op te leveren. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer bepaalde investeringen achterwege blijven ondanks het feit dat het economisch voordeel voor de samenleving groter is dan de kosten ervan<sup>40</sup>. In dergelijke gevallen kan de toekenning van staatssteun gunstige effecten hebben en kan de algehele efficiëntie worden verbeterd door het bijsturen van de economische prikkels voor belanghebbenden.
- (48) In de vaste en mobiele sector houdt één vorm van marktfalen verband met positieve externe effecten die niet worden geïnternaliseerd door marktdeelnemers. De beschikbaarheid van vaste en mobiele netwerken maakt bijvoorbeeld de weg vrij voor het leveren van meer diensten en voor innovatie. De algehele voordelen zijn waarschijnlijk groter dan de economische voordelen die zij opleveren voor de investeerders van het netwerk. De marktwerking zou daarom onvoldoende particuliere investeringen in vaste en mobiele netwerken genereren.
- (49) Wanneer de markten doelmatige uitkomsten opleveren die echter uit het oogpunt van het cohesiebeleid ontoereikend worden geacht, kunnen staatssteunmaatregelen voorts noodzakelijk zijn om sociale of regionale ongelijkheden te corrigeren om meer gewenste, rechtvaardige marktuitskomsten te behalen. In het bijzonder kan doelgericht overheidsoptreden op het gebied van breedband bijdragen tot het verkleinen van de digitale kloof<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Het feit dat een bepaalde onderneming niet in staat is een project op te zetten zonder staatssteun, betekent echter niet dat er sprake is van marktfalen. Het is bijvoorbeeld best mogelijk dat de beslissing van een onderneming om niet te investeren in een project met een lage rentabiliteit geen indicatie is voor marktfalen, maar juist op een goed functionerende markt wijst.

<sup>41</sup> Hoewel deze “digitale kloof” verschillende oorzaken heeft, is het bestaan van toereikende breedbandinfrastructuur een voorwaarde om connectiviteit mogelijk te maken en de kloof te dichten. De

- (50) Marktfalen kan ook worden aangetoond wanneer het bestaande netwerk burgers of ondernemingen als eindgebruikers een suboptimale combinatie van dienstenkwaliteit en tarieven biedt<sup>42</sup>. Dit kan het geval zijn wanneer bepaalde categorieën gebruikers niet goed worden bediend of wanneer het retailtarief, met name bij het ontbreken van gereguleerde wholesaletarieven, veel hoger is dan het tarief dat voor dezelfde diensten wordt berekend in gebieden of regio's van de lidstaat die meer concurrentie kennen maar overigens vergelijkbaar zijn. Indien er daarnaast slechts een kleine kans is dat alternatieve exploitanten de markt zullen betreden of diensten in dat gebied zullen verlenen, kan de financiering van een alternatief netwerk passend zijn.
- (51) Indien staatssteun wordt verleend voor de uitrol van vaste en mobiele netwerken in gebieden waar marktdeelnemers normaal gesproken toch al zouden investeren of reeds hebben geïnvesteerd, zouden bestaande prikkels voor commerciële investeerders om te investeren, echter aanzienlijk kunnen afzakken. Het feit dat binnen een bepaalde context marktfalen bestaat, is op zich geen voldoende argument voor overheidsmaatregelen. Staatssteun mag alleen gericht zijn op marktfalen dat niet wordt aangepakt met ander beleid en andere maatregelen<sup>43</sup>, zoals wettelijke verplichtingen inzake het doeltreffende en efficiënte gebruik van radiospectrum, waaronder verplichtingen in verband met de dekking en de kwaliteit van de dienst die gepaard gaan met gebruiksrechten voor radiospectrum.

#### 5.2.2.1 Bestaan van marktfalen in verband met vaste toegangsnetwerken

- (52) Steun kan leiden tot een wezenlijke verbetering die de markt alleen niet tot stand kan brengen in gebieden waar geen vast netwerk is of waar de uitrol daarvan niet op geloofwaardige wijze is gepland binnen de relevante tijdshorizon om te voorzien in de behoeften van eindgebruikers. In het huidige ontwikkelingsstadium van de markt en gezien de vastgestelde behoeften van eindgebruikers<sup>44</sup>, kan sprake zijn van marktfalen in situaties waarin de markt eindgebruikers niet voorziet en waarschijnlijk niet zal voorzien van een verbinding met een downloadsnelheid van 1 Gbps. Uploadsnelheid wordt steeds relevanter om de toegang van gebruikers tot een aantal diensten te waarborgen. Er kan daarom ook worden aangetoond dat er sprake is van marktfalen bij gebrek aan (en de onwaarschijnlijkheid dat de markt in de relevante tijdshorizon voorziet in) een verbinding met een uploadsnelheid van 200 Mbps<sup>45</sup>. Naarmate het

---

mate van verstedelijking is een belangrijke factor voor de toegang tot en het gebruik van informatie- en communicatietechnologieën. De internetpenetratie kan lager blijven in dunbevolkte gebieden in de Unie.

<sup>42</sup> Indien de lidstaten van mening zijn dat dit de reden voor optreden is, zal de Commissie onderzoeken of de lidstaat duidelijk en aan de hand van verifieerbare feiten kan aantonen dat niet in de behoeften van eindgebruikers wordt voorzien. Dit kan worden aangetoond door middel van een consumentenenquête, onafhankelijke studie enz.

<sup>43</sup> Administratieve en regelgevingsmaatregelen zijn over het algemeen minder verstorend en moeten daarom vóór staatssteun worden overwogen.

<sup>44</sup> Sonia Strube Martins, Christian Wernick, *Telecommunication Policy* 45 (2021): "Regional differences in residential demand for very high bandwidth broadband internet in 2025".

<sup>45</sup> Breedbandnetwerken voorzien normaal gesproken in hogere download- dan uploadsnelheden. De gangbare uploadsnelheden lopen uiteen van 10 tot 30 % van de downloadsnelheid.

decennium vordert kan er ook sprake zijn van marktfalen<sup>46</sup> wanneer de markt niet voorziet in en waarschijnlijk niet zal voorzien in vastgestelde behoeften van eindgebruikers aan een verbeterde uploadsnelheid<sup>47</sup> tot 1 Gbps (zie onderdeel 5.2.3.1.4).

- (53) Er is een zorgvuldige beoordeling nodig om te verifiëren in welke mate de particuliere sector met eigen middelen kan voorzien in de behoeften van eindgebruikers.
- (54) Om marktfalen te beoordelen, wordt een onderscheid gemaakt tussen de soorten doelgebieden. Gebieden voor optreden worden ingedeeld als witte, grijze of zwarte gebieden, afhankelijk van de aanwezigheid van ultrasnelle netwerken.

#### 5.2.2.1.1 Witte gebieden

- (55) Witte gebieden zijn de gebieden waar geen ultrasnel breedbandnetwerk aanwezig is en waar een dergelijk netwerk in de relevante tijdshorizon waarschijnlijk ook niet zal worden ontwikkeld.

#### 5.2.2.1.2 Grijze gebieden

- (56) Grijze gebieden zijn de gebieden waar één ultrasnel netwerk aanwezig is of op geloofwaardige wijze is gepland binnen de relevante tijdshorizon. Het enkele feit dat er één ultrasnel netwerk aanwezig is<sup>48</sup>, betekent niet noodzakelijkerwijs dat er geen sprake is van marktfalen.
- (57) Marktfalen kan worden aangetoond indien het bestaande of op geloofwaardige wijze geplande ultrasnelle netwerk niet kan voorzien in een downloadsnelheid van ten minste 1 Gbps en een uploadsnelheid van ten minste 200 Mbps<sup>49</sup>.

#### 5.2.2.1.3 Gemengde gebieden (wit en grijs)

- (58) Het voorgestelde optreden moet in principe zo worden opgezet dat het volledige doelgebied wit of grijs is.
- (59) Met het oog op de efficiëntie kunnen de lidstaten echter doelgebieden selecteren die voor een deel wit en voor een deel grijs zijn. Wanneer in het doelgebied enkele

---

<sup>46</sup> Aantonen dat er behoefte bestaat aan een verbeterde uploadsnelheid houdt in dat de lidstaat betrouwbaar bewijs verstrekt uit verifieerbare bronnen, zoals enquêtes over de behoeften van eindgebruikers, studies inzake profielen van eindgebruikers en de ontwikkeling van het verkeer, slimme specialisatiestrategieën enz.

<sup>47</sup> Een verbeterde uploadsnelheid is een uploadsnelheid die hoger is dan 30 % en tot 100 % van de downloadsnelheid heeft.

<sup>48</sup> De mededingingssituatie wordt beoordeeld aan de hand van het aantal bestaande netwerkexploitanten. In 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), werd toegelicht dat de aanwezigheid van meerdere retailproviders op één netwerk (waaronder Local Loop Unbundling (LLU)) het gebied niet tot een zwart gebied maakte, maar dat het gebied grijs bleef omdat er maar één netwerk was.

<sup>49</sup> Hoewel download- en uploadsnelheden momenteel de relevantste parameters zijn voor de kwaliteit van de dienst, is het mogelijk dat bepaalde gebruikers of de verlening van bepaalde diensten steeds vaker specifieke kenmerken naast snelheid zullen vereisen (zoals latentie of jitter) die in aanmerking zouden kunnen worden genomen als argument voor het bestaan van marktfalen.

burgers en ondernemingen reeds voldoende worden bediend (of zullen worden bediend in de relevante tijdshorizon) moet ervoor worden gezorgd dat het optreden van de overheid niet leidt tot een ongerechtvaardigde overbebouwing van de bestaande infrastructuur. Dit kan worden voorkomen wanneer het overheidsoptreden wordt beperkt tot maatregelen waarbij uitsluitend de “gaten” worden opgevuld. Indien de lidstaten kunnen aantonen dat een beperkte overbebouwing van het bestaande netwerk evenredig is en niet leidt tot ongerechtvaardigde verstoringen van de mededinging, mag het overheidsoptreden plaatsvinden<sup>50</sup>. De overbebouwing moet worden beperkt tot maximaal 10 % van alle locaties in het doelgebied<sup>51</sup>. In dergelijke situaties zal het volledige doelgebied als “wit” worden behandeld met het oog op de beoordeling van het overheidsoptreden (wat betekent dat de voorwaarden die gelden voor witte gebieden hier ook van toepassing zijn).

#### 5.2.2.1.4 Zwarte gebieden

- (60) Zwarte gebieden zijn gebieden waar ten minste twee onafhankelijke<sup>52</sup> ultrasnelle netwerken aanwezig zijn of op geloofwaardige wijze zijn gepland. In dergelijke gebieden worden breedbanddiensten normaal gesproken geleverd tegen concurrerende voorwaarden (op infrastructuur gebaseerde mededinging)<sup>53</sup>. Marktfalen kan worden aangetoond wanneer geen van de bestaande netwerken kan voorzien in een downloadsnelheid van 1 Gbps en een uploadsnelheid van 200 Mbps en wanneer geen van de bestaande aanbieders zich ertoe verbindt zijn netwerk in de relevante tijdshorizon te verbeteren tot deze snelheden<sup>54</sup>.

---

<sup>50</sup> De lidstaat moet aantonen dat de overbebouwing zorgt voor een aanzienlijke beperking van het bedrag aan staatssteun dat nodig is voor het doelgebied (met inbegrip van het feit dat inkomsten uit het grijze gebied zullen worden gebruikt om de dekking van het witte gebied te waarborgen, waarmee het financieringstekort aanzienlijk wordt beperkt). Voor zover bijvoorbeeld inkomsten uit verbindingen in aanmerking worden genomen bij de berekening van het financieringstekort (wat dus niet relevant is voor netwerken die uitsluitend in wholesale voorzien) zou overheidsoptreden om de locatie aan het einde van de straat van een verbinding te voorzien duur kunnen worden wanneer het vanwege ongerechtvaardigde verstoringen van de mededinging niet toegestaan zou zijn om andere locaties te verbinden die aan het nieuwe, met steun ontwikkelde netwerk liggen (zelfs wanneer deze huishoudens reeds zijn aangesloten op een ander netwerk), aangezien dit de inkomsten zou beperken die de nieuwe exploitant kan verwachten en hierdoor het financieringstekort toeneemt.

<sup>51</sup> Bij het bedrag van de staatssteun moet rekening worden gehouden met de inkomsten van locaties die door overbebouwing worden getroffen om overcompensatie bij de berekening van het financieringstekort te voorkomen.

<sup>52</sup> Dezelfde onderneming kan afzonderlijke netwerken in hetzelfde gebied exploiteren (bv. vaste en draadloze), maar dat heeft geen invloed op de “kleur” van dat gebied. In dezelfde zin verandert de kleur van het gebied ook niet wanneer er twee netwerken zijn die worden geëxploiteerd door verschillende bedrijven die tot dezelfde groep behoren.

<sup>53</sup> Indien er slechts één netwerk aanwezig is, zelfs indien dit — via ontbundeling (LLU) — door verschillende alternatieve exploitanten wordt gebruikt, wordt het gebied als een grijs gebied beschouwd. Zie ook 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).

<sup>54</sup> Ongeacht de aangetoonde behoeften aan een betere uploadsnelheid is geen steun mogelijk wanneer er ten minste twee netwerken zijn die kunnen worden verbeterd om een uploadsnelheid van ten minste 1 Gbps aan te bieden.

- (61) Wanneer ten minste twee onafhankelijke bestaande netwerken kunnen worden geüpgraded om een downloadsnelheid van 1 Gbps te leveren<sup>55</sup>, kan worden aangenomen dat, naarmate de vraag naar hogere snelheden toeneemt, de mededinging zal leiden tot een tijdige upgrade naar een downloadsnelheid van 1 Gbps en een uploadsnelheid van 200 Mbps. Staatssteun voor de aanleg van een extra breedbandnetwerk met vergelijkbare mogelijkheden zal in beginsel juist tot een onaanvaardbare vervalsing van de mededinging leiden en particuliere investeerders wegdrukken<sup>56</sup>.

#### 5.2.2.2 Bestaan van marktfalen in verband met mobiele toegangsnetwerken

- (62) De Commissie is van oordeel dat er sprake is van marktfalen in gebieden waar geen mobiel netwerk is of waar de uitrol daarvan niet op geloofwaardige wijze is gepland binnen de relevante tijdshorizon<sup>57</sup> om te voorzien in de behoeften van eindgebruikers.
- (63) Bestaande en toekomstige toepassingen zijn steeds vaker afhankelijk van performante mobiele netwerken die op brede geografische basis beschikbaar zijn<sup>58</sup>. Eindgebruikers hebben behoefte aan mobiliteit tijdens het communiceren, maar ook aan toegang tot informatie wanneer zij onderweg zijn. Naar verwachting zullen zich nieuwe vormen van economische activiteiten ontwikkelen die een naadloze onlinetoegang vereisen tot zowel mobiele gegevens- als spraakdiensten. Derhalve moeten mobiele netwerken, terwijl in de loop van de tijd economische activiteiten en nieuwe mobiele diensten worden ontwikkeld, steeds betere prestaties bieden. Een gebrek aan of ontoereikende mobiele connectiviteit kan nadelig zijn voor bepaalde economische activiteiten, zoals industriële, landbouw- of toeristische activiteiten of geconnecteerde mobiliteit en kan leiden tot een veiligheidsrisico voor burgers<sup>59</sup>. Dit kan met name het geval zijn in afgelegen, dunbevolkte of onbevolkte gebieden.

---

<sup>55</sup> Een netwerk wordt als upgradebaar tot een downloadsnelheid van 1 Gbps beschouwd wanneer het een downloadsnelheid van 1 Gbps kan leveren op basis van een beperkte investering, zoals een upgrade van de actieve apparatuur.

<sup>56</sup> Zie Beschikking C(2006) 3226 final van de Commissie van 19 juli 2006 betreffende steunmaatregel C 35/05 (ex N 59/05) — Nederland — Breedbandnetwerk in Appingedam (PB L 86 van 27.3.2007, blz. 1). In deze beschikking merkte de Commissie op dat niet naar behoren rekening was gehouden met de concurrentieverhoudingen op de specifieke markt. Met name werd opgemerkt dat de Nederlandse breedbandmarkt zich kenmerkte door snelle ontwikkelingen en dat aanbieders van elektronische-communicatiediensten, waaronder kabelexploitanten en Internet Service Providers (ISP's), op het punt stonden om zonder staatssteun breedbanddiensten met hoge capaciteit op de markt te introduceren.

<sup>57</sup> Zie bijvoorbeeld Besluit C(2021) 3492 final van de Commissie van 21 mei 2021 betreffende steunmaatregel SA.58099 (2021/N) — Duitsland — Mobilfunk Mecklenburg-Vorpommern-DE (PB C 260 van 2.7.2021).

<sup>58</sup> Zie ook de mededeling over de gigabitmaatschappij, waarin toepassingen worden vastgesteld die noodzakelijk zijn voor de automobielsector, de transportsector, de verwerkende industrie en de gezondheidszorg, evenals voor veiligheids- en hulpdiensten van de volgende generatie (bijvoorbeeld geconnecteerd en geautomatiseerd rijden, chirurgie op afstand en precisielandbouw).

<sup>59</sup> Artikel 26, lid 5, van de universeledienstrichtlijn voorziet in de verplichting voor exploitanten van elektronische communicatie om informatie over de locatie van de oproeper beschikbaar te stellen zodra de oproep de instantie bereikt die de noodoproep behandelt. Met ingang van 21 december 2020 is het op grond van artikel 109 van het Europees wetboek voor elektronische communicatie verplicht om niet alleen de netwerkgebaseerde locatiegegevens beschikbaar te maken voor de meest geschikte alarmcentrale, maar ook de meer nauwkeurige handsetgebaseerde locatiegegevens.

- (64) In gebieden waar reeds ten minste één mobiel netwerk aanwezig is of waarvan de uitrol op geloofwaardige wijze is gepland binnen de relevante tijdshorizon kan overheidssteun voor de aanleg van een nieuw mobiel netwerk de marktdynamiek verstoren.
- (65) Overheidssteun voor de uitrol van een mobiel netwerk in een dergelijk gebied kan alleen noodzakelijk worden geacht wanneer op cumulatieve wijze kan worden aangetoond dat het bestaande of geplande mobiele netwerk eindgebruikers niet voorziet van een toereikende dienstenkwaliteit om in hun veranderende behoeften te voorzien en dat de overheidssteun het vastgestelde marktfalen op adequate wijze zal verhelpen en dus zal leiden tot een wezenlijke verbetering die de markt niet tot stand kan brengen<sup>60</sup>. Beperkte capaciteiten van bestaande of geplande mobiele netwerken kunnen bijvoorbeeld het gevolg zijn van een ontoereikende dichtheid van antennes, een specifieke spectrumbandbreedte of de kenmerken van de actieve apparatuur<sup>61</sup>.
- (66) Er kan dus sprake zijn van marktfalen wanneer een 4G- of zelfs 5G-netwerk aanwezig is, indien een dergelijk netwerk eindgebruikers niet voorziet van en waarschijnlijk niet zal voorzien van een toereikende dienstenkwaliteit om te voorzien in hun veranderende behoeften.
- (67) Nieuwe vormen van economische activiteiten en diensten zullen een naadloze onlinetoegang vereisen (bijvoorbeeld voor geconnecteerde en geautomatiseerde mobiliteit langs vervoerstrajecten) en naast bepaalde minimumsnelheden en capaciteiten ook andere specifieke kenmerken vereisen, zoals een lagere latentie, netwerkvirtualisatie of de mogelijkheid om meerdere terminals te verbinden in de industriële of landbouwcontext. In dergelijke situaties kan overheidssteun nodig zijn om specifiek marktfalen in verband met vastgestelde gebruikssituaties aan te pakken, ondanks het feit dat er een mobiel netwerk aanwezig is.
- (68) Staatssteun kan in beginsel niet worden toegekend om een mobiel netwerk uit te rollen wanneer de uitrol van een dergelijk netwerk deel uitmaakt van de verplichtingen in verband met de toewijzing van spectrum, zelfs niet wanneer er sprake is van marktfalen. Er kan echter staatssteun worden toegekend om te voorzien in een betere dienstenkwaliteit die nodig is om in aangetoonde behoeften van eindgebruikers te voorzien die verder gaat dan wat reeds vereist is om dergelijke verplichtingen na te

---

<sup>60</sup> Zie bijvoorbeeld Besluit C(2020) 8939 final van de Commissie van 16 december 2020 betreffende steunmaatregel SA.54684 — Duitsland — Hochleistungsfähiger Mobilfunk in Brandenburg-Deutschland (PB C 60 van 19.2.2021, blz. 2); en Besluit C(2021) 1532 final van de Commissie van 10 maart 2021 betreffende steunmaatregel SA.56426 — Duitsland — Hochleistungsfähiger Mobilfunk in Niedersachsen-Deutschland (PB C 144 van 23.4.2021, blz. 2); en Besluit C(2021) 3565 final van de Commissie van 25 mei 2021 betreffende steunmaatregel SA.59574 — Duitsland — Deployment of high-performance mobile infrastructure in Germany (nog niet gepubliceerd).

<sup>61</sup> Momenteel vereisen dekkingsverplichtingen doorgaans downloadsnelheden van tussen de 30 en 100 Mbps. In gebieden waar in dergelijke hogere snelheden wordt voorzien, is waarschijnlijk op dit ogenblik en gezien de huidige marktontwikkeling geen sprake van marktfalen. Dit is echter een markt waarop de behoeften van eindgebruikers zich snel ontwikkelen. De nieuwste mobiele netwerken in Europa zijn vandaag de dag in staat om een downloadsnelheid van 150 Mbps en een uploadsnelheid van 50 Mbps te leveren — “BEREC Guidelines on Very High Capacity Networks” — BoR (20) 165.

komen. Dergelijke staatssteun kan slechts aanvullende kosten dekken die nodig zijn om de verbeterde netwerkqualiteit te waarborgen.

- (69) Indien er in een bepaald gebied ten minste één mobiel netwerk is of binnen de relevante tijdshorizon zal zijn dat diensten verleent die voorzien in de veranderende behoeften van eindgebruikers (zie de punten (63), (65) en (67)), zal overheidssteun voor een aanvullend mobiel netwerk met vergelijkbare capaciteiten in principe leiden tot een ongerechtvaardigde verstoring van de mededinging en het verdringen van particuliere investeringen. Bij gebrek aan duidelijk aangetoond marktfalen zal de Commissie dergelijke maatregelen negatief beoordelen.

#### 5.2.2.3 Bestaan van marktfalen in verband met backhaulnetwerken

- (70) Een backhaulnetwerk is een noodzakelijke voorwaarde voor de uitrol van toegangsnetwerken. Backhaulnetwerken kunnen de mededinging in het toegangsgebied bevorderen ten voordele van alle toegangsnetwerken en technologieën. Een werkende backhaul kan particuliere investeringen voor het aansluiten van eindgebruikers stimuleren, mits het backhaulnetwerk de toegang onder open, transparante en niet-discriminerende voorwaarden waarborgt voor alle exploitanten en technologieën. Overheidsfinanciering van backhaulnetwerken is over het algemeen een maatregel die de mededinging en investeringen bevordert, aangezien hiermee derden-exploitanten in staat worden gesteld toegangsnetwerken uit te rollen en connectiviteitsdiensten aan te bieden aan eindgebruikers.
- (71) Aangezien backhaulnetwerken het verkeer van verschillende vaste en/of mobiele toegangsnetwerken overbrengen, vereisen backhaulnetwerken een veel grotere overdrachtscapaciteit dan afzonderlijke toegangsnetwerken. Rekening houdend met de huidige behoeften van eindgebruikers, de continue snelle upgrades van toegangsnetwerken met een steeds grotere vraag naar gegevensoverdracht en de betere prestaties van elke nieuwe mobiele generatie, moeten backhaulnetwerken zorgen voor een aanzienlijke uitbreiding van de benodigde capaciteit. In het huidige stadium van de technologische ontwikkeling kan een dergelijke toename van de vraag naar capaciteit worden aangepakt door middel van op glasvezel gebaseerde backhaulnetwerken of door middel van backhaulnetwerken op basis van andere technologieën die hetzelfde prestatie- en betrouwbaarheidsniveau als op glasvezel gebaseerde backhaulnetwerken kunnen bieden.
- (72) Er kan sprake zijn van marktfalen in verband met backhaulnetwerken wanneer er geen backhaul is of wanneer de bestaande of geplande backhaul niet gebaseerd is op glasvezel of andere technologieën die hetzelfde prestatie- en betrouwbaarheidsniveau als glasvezel kunnen bieden<sup>62</sup>.

---

<sup>62</sup> Om te voorkomen dat het backhaulnetwerk een knelpunt wordt, kan het nodig zijn om de capaciteit ervan te verhogen op het moment dat toegangsnetwerken met hogere prestaties worden uitgerold. Kroatië heeft bijvoorbeeld overheidsoptreden voorgesteld op zijn nationale backhaulmarkt, die werd gekenmerkt door een tekort aan capaciteit. Dit tekort leidde tot hoge prijzen op de downstreammarkt. De bestaande backhaulexploitant wilde niet investeren om de capaciteit uit te breiden. Omdat de kwestie niet door de nationale regelgever kon worden opgelost, keurde de Commissie een regeling voor staatssteun goed voor investeringen in backhaulinfrastructuur op basis van glasvezel en constateerde zij dat de dominante positie een knelpunt was geworden dat neerkwam op marktfalen. Besluit C(2016) 436 final van de Commissie van 25 januari 2016 betreffende steunmaatregel SA.38626 — Kroatië — National Broadband Plan (PB C 104 van 18.3.2016, blz. 1).

#### 5.2.2.4 Instrumenten om te bepalen of er sprake is van marktfalen

- (73) Om gebieden vast te stellen waar er sprake is van marktfalen, moeten de lidstaten op basis van een gedetailleerde kartering (zie onderdeel 5.2.2.4.1) en een openbare raadpleging (zie onderdeel 5.2.2.4.2) bepalen of vaste of mobiele netwerken in het gebied aanwezig zijn dan wel de uitrol hiervan op geloofwaardige wijze is gepland in de relevante tijdshorizon.

##### 5.2.2.4.1 Gedetailleerde kartering en analyse van de dekking

- (74) De lidstaten moeten vaststellen welke geografische gebieden zullen vallen onder de steunmaatregel in kwestie, door deze in kaart te brengen. De Commissie beschouwt de methode als beschreven in de delen 3 (voor vaste toegangsnetwerken) en 4 (voor mobiele en vaste draadloze toegangsnetwerken) van bijlage I als de nauwkeurigste methode voor de kartering. De lidstaten kunnen voorstellen andere methoden te gebruiken dan de in deze twee delen beschreven methoden, mits deze in overeenstemming zijn met de punten 4, 5, 9, 10 en 12 van onderdeel 2, naar behoren gerechtvaardigd zijn en een met redenen omkleed advies bevatten van de nationale reguleringsinstantie ter ondersteuning van het gebruik van de voorgestelde alternatieve methode.
- (75) De lidstaten hebben een ruime beoordelingsvrijheid bij het vaststellen van de doelgebieden. Zij worden echter aangemoedigd om rekening te houden met de economische, geografische en sociale omstandigheden bij de vaststelling van de desbetreffende gebieden. De omvang van de doelgebieden kan bijvoorbeeld een rol spelen bij de uitkomst van de op mededinging gebaseerde selectieprocedure, aangezien doelgebieden die te klein zijn marktspelers bijvoorbeeld mogelijk te weinig economische prikkels bieden om in te schrijven voor de steunmaatregel terwijl gebieden die te groot zijn het concurrerend resultaat van het selectieprocedure zouden kunnen verminderen. Het definiëren van verschillende kleinere gebieden, wat zou leiden tot het organiseren van verschillende selectieprocedures, zou verschillende potentiële ondernemingen in staat stellen te profiteren van staatssteun, waardoor wordt voorkomen dat één (mogelijk reeds dominante) marktpositie van een exploitant verder wordt versterkt door de maatregel.
- (76) De raadpleging van de NRI wordt sterk aanbevolen, zoals uiteengezet in onderdeel 5.2.3.5.

##### 5.2.2.4.2 Openbare raadpleging

- (77) De lidstaten moeten, ook op een passende, openbaar beschikbare webpagina op nationaal niveau<sup>63</sup>, de belangrijkste kenmerken van de maatregel en de lijst van doelgebieden die bij de kartering zijn vastgesteld, publiceren<sup>64</sup>.

---

<sup>63</sup> Met brieven aan bekende leveranciers wordt niet voldaan aan de vereisten van een openbare raadpleging, waarbij openheid en transparantie voor eventuele geïnteresseerde partijen moeten worden gewaarborgd met het oog op de rechtszekerheid.

<sup>64</sup> Dit moet onder andere het volgende omvatten: een lijst van de doelgebieden en hun kleur op basis van de kartering, de duur van de maatregel, de begroting, de bronnen van de overheidsfinanciering, de vaststelling van de relevante tijdshorizon, de criteria voor het in aanmerking komen, waaronder de kwaliteit van de te leveren diensten (upload- en downloadsnelheden van diensten die moeten worden geleverd), drempels voor



- (78) In het kader van de openbare raadpleging moeten belangstellenden worden uitgenodigd opmerkingen over de maatregel en onderbouwde informatie in te dienen met betrekking tot hun bestaande netwerken of netwerken waarvan de uitrol in het doelgebied op geloofwaardige wijze is gepland binnen de relevante tijdshorizon<sup>65</sup>.
- (79) Bij het nadenken over het beoogde tijdschema voor de uitrol van het gesteunde netwerk moeten de lidstaten alle aspecten in aanmerking nemen die redelijkerwijs gevolgen kunnen hebben voor de duur van de uitrol van het nieuwe netwerk (d.w.z. de tijd die nodig is voor de selectieprocedure, mogelijke juridische procedures en aanvechtingen, de tijd om doorgangsrechten en vergunningen te verkrijgen, overige verplichtingen die voortvloeien uit de nationale wet- en regelgeving enz.).
- (80) Bij de openbare raadpleging hoeft alleen rekening te worden gehouden met geloofwaardige investeringsplannen wanneer deze, op zich, zouden voorzien in vergelijkbare prestaties als het beoogde, door de staat gefinancierde netwerk.
- (81) De openbare raadpleging moet zo goed mogelijk waarborgen dat er sprake is van hetzelfde niveau van granulariteit als bij de kartering en zij moet worden uitgevoerd zoals uiteengezet in bijlage I<sup>66</sup>, rekening houdend met de verduidelijkingen van punt (74).
- (82) Ongeacht of bij de kartering reeds informatie is verzameld over toekomstige investeringsplannen, moet het resultaat van de kartering altijd worden geverifieerd in het kader van de openbare raadpleging. Dit is noodzakelijk om mogelijke ongerechtvaardigde verstoringen van de mededinging met bestaande aanbieders en diegenen die reeds beschikken over geloofwaardige investeringsplannen voor de relevante tijdshorizon tot een minimum te beperken.
- (83) De openbare raadpleging moet ten minste dertig dagen duren. De lidstaat heeft vanaf het einde van de openbare raadpleging één jaar de tijd om de selectieprocedure of, in het geval van modellen voor directe investeringen, de uitvoering van het project te starten. Indien de lidstaat de selectieprocedure of uitvoering niet binnen één jaar start, moet hij een nieuwe openbare raadpleging uitvoeren.

---

het optreden (d.w.z. upload- en downloadsnelheden van diensten die kunnen worden overbouwd door de maatregel), vereisten voor de wholesaletoeegang en -tariefstelling of de methode voor de tariefstelling.

<sup>65</sup> De resultaten van een openbare raadpleging zijn slechts geldig voor de relevante tijdshorizon, waarna een nieuwe kartering en nieuwe openbare raadplegingen moeten plaatsvinden wanneer veranderingen van of aanvullingen op doelgebieden worden voorgesteld.

<sup>66</sup> Een openbare raadpleging kan ook vragen aan belanghebbenden omvatten met betrekking tot welke wholesaleproducten zouden moeten worden aangeboden op een nieuw ontwikkeld, door de staat gefinancierd netwerk naar aanleiding van eventueel toekomstig overheidsoptreden om de uitwerking van de maatregel vorm te geven. Dit mag er niet toe leiden dat aanvragers van toegang ervan worden weerhouden te verzoeken om nieuwe vormen van toegangsproducten in het kader van een benadering van toegang op basis van redelijke vraag.

#### 5.2.2.4.3 Beste praktijken<sup>67</sup>: beoordeling van particuliere investeringsplannen in het kader van de openbare raadpleging

- (84) Het risico bestaat dat een loutere “blijk van belangstelling” in toekomstige particuliere investeringsplannen in het doelgebied door een belanghebbende in een openbare raadpleging de uitrol van breedbandnetwerken kan vertragen indien een dergelijke investering vervolgens niet plaatsvindt terwijl het overheidsoptreden is uitgesteld.
- (85) Om het risico te beperken dat overheidsoptreden wordt voorkomen op basis van toekomstige investeringsplannen die niet zullen worden uitgevoerd, kunnen lidstaten besluiten belanghebbenden te verzoeken om, binnen een termijn die passend en evenredig is voor de hoeveelheid informatie waarom wordt verzocht<sup>68</sup>, bewijs te leveren van de geloofwaardigheid van hun investeringsplannen. Dit kan bijvoorbeeld een gedetailleerd plan voor de uitrol met mijlpalen omvatten (bijvoorbeeld voor elke periode van zes maanden), waarmee wordt aangetoond dat de investering binnen de relevante tijdshorizon zal worden afgerond en vergelijkbare prestaties zal waarborgen als het geplande, door de staat gefinancierde netwerk.
- (86) Om de geloofwaardigheid van de vermelde prestaties en dekking te beoordelen, kunnen de lidstaten, waar redelijk en passend, dezelfde criteria gebruiken als voor de beoordeling van de prestaties van de bestaande netwerken, zoals uiteengezet in bijlage I.
- (87) Bij de beoordeling van de geloofwaardigheid van de toekomstige investeringsplannen kunnen de lidstaten de volgende criteria in aanmerking nemen:
  - a) de investeerder heeft een deugdelijk bedrijfsplan ingediend waarin passende criteria worden meegenomen, zoals de termijn, de begroting, de locatie van de huishoudens van de doelgroep, de kwaliteit van de te leveren dienst, het soort netwerk en de soort technologie die moeten worden uitgerold en het benuttingspercentage;
  - b) de investeerder heeft een geloofwaardig projectplan op hoog niveau ingediend waarin naar behoren rekening wordt gehouden met belangrijke projectmijlpalen, zoals administratieve procedures en vergunningen, met inbegrip van rechten van doorgang, milieuvergunningen, veiligheids- en beveiligingsbepalingen (bijvoorbeeld voor 5G), civieltechnische werkzaamheden, de voltooiing van het netwerk, de start van de wholesale-exploitatie en het aanbieden van de diensten aan eindgebruikers;
  - c) de passendheid van de omvang van het bedrijf voor de omvang van de investering;
  - d) de staat van dienst van de investeerder ten aanzien van vergelijkbare projecten;

---

<sup>67</sup> De delen “beste praktijken” bieden aanvullende niet-bindende leidraden en voorbeelden over mogelijke manieren om steunmaatregelen uit te voeren.

<sup>68</sup> De lidstaten kunnen dit verzoek met het oog op de tijd direct opnemen in de openbare raadpleging. Zij kunnen na de openbare raadpleging, als onderdeel van hun beoordeling van de resultaten hiervan, bepaalde aanbieders die in het kader van de openbare raadpleging informatie hebben verstrekt ten aanzien waarvan het risico bestaat dat het louter om een “blijk van belangstelling” gaat ook om nadere informatie verzoeken.

- e) indien noodzakelijk en passend, de geografische coördinaten van de belangrijkste onderdelen van het geplande netwerk (basisstations, inbelpunten enz.).
- (88) Indien een lidstaat van mening is dat de particuliere investeringsplannen geloofwaardig zijn, kan hij besluiten exploitanten uit te nodigen om verbintenissen te ondertekenen die verplichtingen omvatten om verslag uit te brengen over de vooruitgang ten opzichte van de vermelde mijlpalen.
- (89) De belanghebbenden zijn verantwoordelijk voor het verstrekken van betekenisvolle informatie, onder voorbehoud van de toepassing van de relevante Unie-<sup>69</sup> of nationale regels.
- (90) Indien geen relevante informatie wordt verstrekt in antwoord op de openbare raadpleging, kan de lidstaat een beslissing nemen op basis van eender welke informatie die in het kader van de openbare raadpleging beschikbaar is gemaakt. De in antwoord op de openbare raadpleging verstrekte informatie moet door de lidstaat worden beoordeeld zoals uiteengezet in dit onderdeel en in bijlage I. De lidstaten moeten alle belanghebbenden die informatie hebben ingediend over hun particuliere investeringsplannen op de hoogte brengen van de resultaten van hun beoordeling en de redenen daarvan.
- (91) De lidstaat moet de NRI raadplegen over de resultaten van de openbare raadpleging, met inbegrip van de beoordeling van de lidstaat inzake de geloofwaardigheid van de toekomstige investeringsplannen<sup>70</sup>.

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

- (92) Indien de lidstaat van mening is dat de ingediende particuliere investeringsplannen geloofwaardig zijn en het desbetreffende gebied dienovereenkomstig is geschraapt uit het overheidsoptreden, kan hij besluiten van de exploitanten die de plannen hebben ingediend of een verbintenis hebben ondertekend te verlangen regelmatig verslag uit te brengen over hun vermelde mijlpalen voor de uitrol van het netwerk en de diensten binnen de aangegeven termijn te leveren.
- (93) Wanneer de lidstaat vaststelt dat van het ingediende plan wordt afgeweken en dit erop duidt dat het project niet zal worden uitgevoerd of wanneer de lidstaat voldoende redenen heeft om te betwijfelen dat de investering als aangegeven zal worden afgerond, kan de lidstaat besluiten van de belanghebbende te verlangen nadere informatie te verstrekken waaruit de blijvende geloofwaardigheid van de investering blijkt.
- (94) Indien de lidstaat aanzienlijke twijfels heeft met betrekking tot de vraag of de investering als aangegeven zal worden afgerond, kan hij op elk moment tijdens de relevante tijdshorizon besluiten de gebieden die onder de investering vallen, op te

---

<sup>69</sup> Artikel 29 van Richtlijn (EU) 2018/1972.

<sup>70</sup> Een vergelijkbaar mechanisme is uiteengezet in artikel 22 van Richtlijn (EU) 2018/1972.

nemen in een nieuwe openbare raadpleging met het oog op het verifiëren van de vraag of zij in aanmerking komen voor overheidsoptreden.

### 5.2.3 *Geschiktheid van de steunmaatregel als beleidsinstrument*

- (95) De lidstaat moet aantonen dat de steun en de uitwerking ervan geschikt zijn om het vastgestelde marktfalen aan te pakken en de doelstellingen van de steun te verwezenlijken. Een steunmaatregel zal niet als verenigbaar met de interne markt worden beschouwd wanneer deze niet geschikt is, bijvoorbeeld wanneer dezelfde uitkomst op andere, minder verstorende wijze kan worden gerealiseerd.
- (96) Om geschikt te zijn, moeten de door de staat gefinancierde vaste en mobiele netwerken voorzien in aanzienlijk verbeterde kenmerken ten opzichte van bestaande netwerken. Door de staat gefinancierde vaste en mobiele netwerken moeten dus in staat zijn voor een sprongsgewijze verandering te zorgen. Een sprongsgewijze verandering kan worden aangetoond wanneer als gevolg van het overheidsoptreden: i) de uitrol van het nieuwe vaste of mobiele netwerk een aanzienlijke nieuwe investering in het breedbandnetwerk vormt<sup>71</sup> en ii) het door de staat gefinancierde netwerk aanzienlijke nieuwe mogelijkheden op de markt brengt wat betreft beschikbaarheid van breedbanddiensten, capaciteit, snelheid en concurrentievermogen. De sprongsgewijze verandering moet worden vergeleken met de prestaties van het bestaande netwerk/de bestaande netwerken. Voor de beoordeling van de sprongsgewijze verandering wordt geen rekening gehouden met de op geloofwaardige wijze geplande uitrol, tenzij deze binnen de relevante tijdshorizon op zichzelf zou voorzien in een vergelijkbare prestatie als het geplande, door de staat gefinancierde netwerk.
- (97) Voor overheidsoptreden kan, waar gerechtvaardigd, een beschermingsperiode voor particuliere investeringen gelden van in beginsel maximaal zeven jaar<sup>72</sup>.

#### 5.2.3.1 Sprongsgewijze verandering — Vaste toegangsnetwerken

- (98) Voor vaste toegangsnetwerken kunnen verbeterde kenmerken worden gemeten in termen van snelheid. In dergelijke gevallen vereist een sprongsgewijze verandering een aanzienlijke verhoging van de download- en uploadsnelheid (zie onderdeel 5.2.3.1.4) ten opzichte van het bestaande netwerk.

---

<sup>71</sup> In het geval van vaste netwerken moeten marginale investeringen die slechts verband houden met de upgrade van de actieve componenten van het netwerk bijvoorbeeld niet geacht worden voor staatssteun in aanmerking te komen. Hoewel bepaalde technologieën ter verbetering van kopertechnologie (zoals vectoring) de capaciteit van de bestaande netwerken zouden kunnen vergroten, is het mogelijk dat zij geen aanzienlijke investeringen in nieuwe netwerken vergen zodat zij niet voor staatssteun in aanmerking zouden moeten komen. In het geval van mobiele netwerken kunnen investeringen in actieve apparatuur een belangrijke rol spelen ten aanzien van de kwaliteit van de verleende diensten. In dergelijke gevallen kan de overheidssteun ook worden uitgebreid tot de actieve apparatuur, mits deze niet bestaat in slechts incrementele upgrades, maar een integraal deel vormt van een belangrijke upgrade van de mogelijkheden van het netwerk. Zie bijvoorbeeld Besluit (CXXXX) van de Commissie — Spanje — SA.57216 Mobile coverage in rural areas in Galicia (nog niet gepubliceerd).

<sup>72</sup> De relevantie en duur van eventuele beschermingsperioden voor particuliere investeringen zouden afhankelijk zijn van de specifieke kenmerken van de beschermde netwerken, zoals de onderliggende netwerktechnologieën, de uitrolperioden, het bestaan van geoormerkte perioden enz.

#### 5.2.3.1.1 Witte gebieden

- (99) Wanneer de bestaande netwerken niet kunnen voorzien in een ultrasnelle downloadsnelheid, moet met de overheidssteun:
- a) bij een downloadsnelheid van minder dan 30 Mbps: de downloadsnelheid ten minste worden verdubbeld tot ten minste 30 Mbps;
  - b) bij een downloadsnelheid van 30 Mbps en hoger: de downloadsnelheid ten minste worden verdrievoudigd tot ten minste een ultrasnelle downloadsnelheid. De Unie heeft voor 2025 de strategische doelstelling vastgesteld dat “[a]lle Europese huishoudens, in de steden en op het platteland, [...] toegang [zullen] hebben tot internetverbindingen met een downlinksnelheid van ten minste 100 Mbps, op te waarden tot gigabitsnelheid”<sup>73</sup>.
- (100) Het nieuwe netwerk moet in alle gevallen zorgen voor een toereikende verbetering van de uploadsnelheid<sup>74</sup> van het bestaande netwerk dat de hoogste downloadsnelheid biedt.
- (101) Zoals uitgelegd in punt (96), moet het door de staat gesteunde optreden ook een aanzienlijke nieuwe investering in infrastructuur vormen waarmee aanzienlijke nieuwe mogelijkheden op de markt worden gebracht<sup>75</sup>.

#### 5.2.3.1.2 Grijze gebieden

- (102) Wanneer reeds één ultrasnel netwerk bestaat, kan overheidssteun voor een performanter netwerk slechts worden toegekend wanneer de door de staat gefinancierde investering in het nieuwe netwerk de downloadsnelheid ten minste verdrievoudigt en de uploadsnelheid voldoende verhoogt ten opzichte van de bestaande infrastructuur. Zoals opgemerkt in het vorige onderdeel, moet het door de overheid gesteunde optreden ook een aanzienlijke nieuwe investering in infrastructuur vormen waarmee aanzienlijke nieuwe mogelijkheden op de markt worden gebracht<sup>76</sup>.

#### 5.2.3.1.3 Zwarte gebieden

- (103) Wanneer reeds ten minste twee ultrasnelle netwerken bestaan, kan overheidssteun voor een performanter netwerk worden toegekend wanneer, naast de vereiste van ten minste een verdrievoudiging van de downloadsnelheid en een toereikende verbetering van de uploadsnelheid ten opzichte van het bestaande netwerk, het nieuwe netwerk voorziet in een downloadsnelheid van ten minste 1 Gbps.

---

<sup>73</sup> Connectiviteit voor een competitieve digitale eengemaakte markt — Naar een Europese gigabitmaatschappij, COM(2016) 587 final.

<sup>74</sup> Breedbandnetwerken voorzien normaal gesproken in hogere download- dan uploadsnelheden. De gangbare uploadsnelheden lopen uiteen van 10 tot 30 % van de downloadsnelheid. Een “toereikende verbetering van de uploadsnelheid” houdt in dat de resulterende uploadsnelheid zich ten minste binnen dit bereik moet bevinden.

<sup>75</sup> Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer het nieuwe netwerk de glasvezel aanzienlijk uitbreidt van de kern van het netwerk tot de rand van het netwerk, zoals i) de uitrol van glasvezel naar de basisstations om de uitrol van vaste draadloze toegangnetwerken te ondersteunen; ii) de uitrol van glasvezel naar de kasten wanneer de kasten eerder niet waren aangesloten op een glasvezelnetwerk; iii) de uitbreiding (verdieping) van glasvezel in kabelnetwerken.

<sup>76</sup> Zie ook voetnoot 82.

#### 5.2.3.1.4 Verbeterde uploadsnelheden

- (104) Naarmate het decennium vordert en gezien de verwachte marktontwikkelingen, kan eventueel worden aangetoond dat een verbeterde uploadsnelheid tot 1 Gbps nodig is. In dergelijke omstandigheden kunnen netwerken die een downloadsnelheid van 1 Gbps, maar geen uploadsnelheid van 1 Gbps leveren niet toereikend zijn om te voorzien in de specifieke behoeften van eindgebruikers.
- (105) Op basis hiervan kan overheidsoptreden om netwerken uit te rollen die een uploadsnelheid van tot 1 Gbps bieden, worden toegestaan in gebieden waar reeds een netwerk bestaat dat voorziet in een downloadsnelheid van 1 Gbps<sup>77</sup> indien de lidstaat aantoont dat hier sprake is van een vastgestelde behoefte aan een verbeterde uploadsnelheid van tot 1 Gbps en mits wordt voldaan aan de voorwaarden zoals beschreven in onderdeel 5.2.2.3. De lidstaten moeten hiertoe betrouwbaar feitelijk bewijs uit verifieerbare bronnen leveren.
- (106) Staatssteun voor de uitrol van netwerken die een verbeterde uploadsnelheid bieden, moet leiden tot een aanzienlijke, duurzame, concurrentiebevorderende en niet-tijdelijke technologische verbetering, zonder dat particuliere investeringen onevenredig worden ontmoedigd.

#### 5.2.3.2 Sprongsgewijze verandering — Mobiele toegangsnetwerken

- (107) Een door de staat gefinancierd mobiel netwerk moet zorgen voor een “sprongsgewijze verandering” in termen van de beschikbaarheid en capaciteit van mobiele diensten, snelheden en mededinging die het gebruik van nieuwe innovatieve diensten kan bevorderen<sup>78</sup>.
- (108) Zoals opgemerkt in onderdeel 2.2.2 is de overgang naar elke nieuwe mobiele generatie over het algemeen incrementeel. Tussen twee volledige op elkaar volgende generaties bestaan incrementele hybride systemen die vaak performanter zijn dan hun voorgangers. Het cellulaire communicatiesysteem 4G LTE is bijvoorbeeld op verschillende punten beter dan 4G en autonoom 5G is performanter dan niet-autonoom 5G. In deze zin heeft elke generatie mobiele diensten voorzien in nieuwe mogelijkheden<sup>79</sup>. Terwijl alle generaties mobiele-communicatietechnologie mobiele spraakdiensten mogelijk maken, voorzien slechts de nieuwere generaties in de verlening van performante mobiele gegevensdiensten. De belangrijkste onderscheidende factor van generaties mobiele-communicatietechnologie is de vergrote algemene capaciteit, aangezien nieuwere generaties een lagere latentie en betere overdrachtscapaciteiten bieden.

---

<sup>77</sup> Ongeacht de aangetoonde behoeften aan een betere uploadsnelheid is geen optreden mogelijk wanneer er ten minste twee netwerken zijn die kunnen worden verbeterd om een uploadsnelheid van ten minste 1 Gbps aan te bieden.

<sup>78</sup> Dit kan de verlening van nieuwe diensten omvatten die zonder het overheidsoptreden niet mogelijk zou zijn geweest, bv. geconnecteerde en geautomatiseerde mobiliteit.

<sup>79</sup> Zie ook voetnoot 24.

- (109) Omdat meer capaciteit vereist is om in nieuwe mogelijkheden te voorzien, zijn nieuwe frequenties nodig voor nieuwe generaties technologieën. Aangezien frequenties een schaars hulpmiddel zijn, vindt de toewijzing van dergelijke frequenties in de Unie plaats op basis van een veiling of andere concurrerende selectieprocedures. Wanneer als resultaat van dit proces een technologie voor een nieuwe mobiele generatie wordt ingevoerd, kan worden aangenomen dat deze zal voorzien in aanzienlijke nieuwe mogelijkheden ten opzichte van bestaande mobiele netwerken. Mobiele exploitanten zijn slechts bereid hoge aanloopkosten voor hun rekening te nemen om nieuwe gebruiksrechten voor spectrum te verkrijgen ter ondersteuning van een technologie voor een nieuwe mobiele generatie wanneer zij verwachten dat deze nieuwe technologie betere mogelijkheden biedt die hen in staat zouden stellen na verloop van tijd hun investering terug te verdienen. Op basis hiervan heeft de Commissie aanvaard dat de aanvullende functies van 4G-netwerken ten opzichte van eerdere generaties een sprongsgewijze verandering vormen<sup>80</sup>. In dezelfde zin bieden autonome 5G-netwerken aanvullende functionele capaciteiten ten opzichte van eerdere generaties en niet-autonome 5G-oplossingen, zoals ultralage latentie, een hoge betrouwbaarheid en de mogelijkheid om een deel van het netwerk voor een specifiek gebruik te reserveren en een bepaalde kwaliteit van de dienst te waarborgen. Deze kenmerken zullen het mogelijk maken om met autonome 5G-netwerken nieuwe diensten te ondersteunen (bv. diensten voor gezondheidsmonitoring en hulpdiensten, de realtimecontrole van machines in een fabriek, slimme netten voor het beheer van hernieuwbare energie, geconnecteerde en geautomatiseerde mobiliteit, de precieze opsporing van fouten en snelle interventies), waarmee een sprongsgewijze verandering ten opzichte van eerdere generaties en niet-autonome 5G-netwerken wordt gewaarborgd. Mobiele technologieën van de volgende generatie (bv. 6G) zullen naar verwachting in de toekomst voorzien in nog betere mogelijkheden.

#### 5.2.3.3 Sprongsgewijze verandering — Backhaulnetwerken

- (110) Een door de staat gefinancierd backhaulnetwerk moet zorgen voor een “sprongsgewijze verandering” in termen van de diensten die het kan ondersteunen. Een “sprongsgewijze verandering” kan worden aangetoond wanneer het nieuwe backhaulnetwerk de download- en uploadsnelheid van de bestaande en geplande backhaulnetwerken ten minste verdubbelt.

#### 5.2.3.4 Alternatieve beleidsinstrumenten

- (111) Staatssteun is niet het enige beleidsinstrument waarover de lidstaten beschikken om de investeringen in de uitrol van breedbandnetwerken voor elektronische communicatie te stimuleren. De lidstaten kunnen andere, passendere beschikbare instrumenten gebruiken, zoals niet-monetaire maatregelen aan de vraagzijde, administratieve en regelgevingsmaatregelen of op de markt gebaseerde instrumenten (zie bijlage II). Ook kunnen de resultaten van ex-postevaluaties als beschreven in onderdeel 8 in aanmerking worden genomen om de geschiktheid van de voorgestelde steunmaatregel te beoordelen.

---

<sup>80</sup> Zie bijvoorbeeld Besluit C(2021) 8939 final van de Commissie van 16 december 2020 betreffende steunmaatregel SA.54684 — Duitsland — Hochleistungsfähiger Mobilfunk in Brandenburg-Deutschland (PB C 60 van 19.2.2021, blz. 2).

#### 5.2.3.5 Beste praktijken: rol van de NRI's, nationale mededingingsautoriteiten, nationale kenniscentra en adviesbureaus voor breedband

- (112) De rol van de NRI's bij het uitwerken van de meest geschikte staatssteunmaatregelen ter ondersteuning van breedband is van bijzonder belang. De NRI's hebben door de cruciale rol die hun is toebedeeld in het kader van sectorale regulering, technische kennis en expertise verworven en verkeren in de beste positie om overheden te ondersteunen met betrekking tot de uitwerking van staatssteunmaatregelen.
- (113) De lidstaten worden aangemoedigd de NRI's systematisch te raadplegen over de uitwerking van staatssteunmaatregelen en in het bijzonder over, maar niet beperkt tot: de vaststelling van doelgebieden (kartering en openbare raadpleging), de beoordeling van de sprongsgewijze verandering, de producten, voorwaarden en tariefstelling inzake wholesaletoeegang, de mechanismen voor geschillenbeslechting, en in het geval van geschillen in verband met al deze aspecten. De lidstaten worden aangemoedigd om de NRI's de middelen en bevoegdheden te verschaffen die nodig zijn om dit soort ondersteuning te kunnen bieden. De lidstaten moeten waar nodig zorgen voor een juiste rechtsgrondslag voor dit soort rol van NRI's bij breedbandprojecten met staatssteun<sup>81</sup>.
- (114) Het is goede praktijk dat NRI's, zonder afbreuk te doen aan de bevoegdheden van de NRI's op grond van het regelgevingskader, richtsnoeren kunnen opstellen voor lokale overheden over onder meer de uitvoering van marktanalyses en definities van wholesaletoegangsproducten en -tariefstelling. In dergelijke richtsnoeren moet rekening worden gehouden met het regelgevingskader en de door de Commissie gedane aanbevelingen<sup>82</sup>.
- (115) Naast de betrokkenheid van de NRI's kunnen de lidstaten ook de nationale mededingingsautoriteiten raadplegen, bijvoorbeeld om advies te verkrijgen over de totstandbrenging van een gelijk speelveld voor exploitanten en om te voorkomen dat een onevenredig hoog aandeel van de overheidsmiddelen aan één exploitant wordt toegekend, waarbij een (mogelijk reeds dominante) marktpositie wordt versterkt<sup>83</sup>.
- (116) De lidstaten kunnen nationale kenniscentra of adviesbureaus voor breedband oprichten die de autoriteiten kunnen helpen passende staatssteunmaatregelen uit te werken en te zorgen voor consistentie bij de toepassing van de maatregelen, die vallen onder de

---

<sup>81</sup> Wanneer de NRI op grond van het nationale recht de noodzakelijke bevoegdheden heeft gekregen voor haar betrokkenheid bij met staatssteun gefinancierde breedbandprojecten, moet de lidstaat de NRI ten minste twee maanden vóór een aanmelding van staatssteun een gedetailleerde beschrijving van de steunmaatregelen en relevante kenmerken sturen om de NRI een redelijke periode te bieden om advies te verlenen.

<sup>82</sup> Dit zou de transparantie vergroten, de regeldruk voor lokale autoriteiten verlichten en zou kunnen betekenen dat de NRI's niet elk geval van staatssteun individueel hoeven te onderzoeken.

<sup>83</sup> Zie bv. Avis 12-A-02 du 17 janvier 2012 relatif à une demande d'avis de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire du Sénat concernant le cadre d'intervention des collectivités territoriales en matière de déploiement des réseaux à très haut débit (advies van de Franse mededingingsautoriteit betreffende de uitrol van zeer snelle breedbandnetwerken).



staatssteunregels in het kader van het toepassingsgebied van de onderhavige richtsnoeren<sup>84</sup>.

#### 5.2.4 *Evenredigheid van de steunmaatregel*

- (117) De lidstaten moeten aantonen dat de steun in verhouding staat tot het probleem dat wordt aangepakt, waarbij zij in wezen moeten laten zien dat dezelfde gedragsverandering (na het stimulerend effect) niet tot stand zou zijn gekomen met minder steun en minder verstoringen. Steun wordt als evenredig beschouwd wanneer het bedrag ervan beperkt is tot het noodzakelijke minimum en de potentiële verstoringen van de mededinging zo beperkt mogelijk blijven, in overeenstemming met de onderdelen 5.2.4.1 tot en met 5.2.4.7.

##### 5.2.4.1 Concurrerende selectieprocedure

- (118) Een steunmaatregel wordt evenredig geacht wanneer het bedrag van de steun beperkt is tot het minimum dat noodzakelijk is voor het plaatsvinden van de gesteunde economische activiteit.
- (119) De steun moet aan aanbieders van elektronische-communicatienetwerken en -diensten worden toegekend op basis van een open, transparante en niet-discriminerende concurrerende selectieprocedure, in overeenstemming met de beginselen inzake overheidsopdrachten<sup>85</sup> en met inachtneming van het beginsel van technologische neutraliteit, zoals gespecificeerd in onderdeel 5.2.4.2, onverminderd de toepasselijke regels inzake overheidsopdrachten.
- (120) Steun wordt beschouwd als evenredig en tot het noodzakelijke minimumbedrag beperkt wanneer de steun wordt verleend door middel van een concurrerende selectieprocedure die een toereikend aantal deelnemers aantrekt. Wanneer het aantal deelnemers niet toereikend is, moet de lidstaat een onafhankelijke controleur de opdracht geven de inschrijving te beoordelen (met inbegrip van kostenberekeningen) die door de geselecteerde inschrijver is ingediend.
- (121) Afhankelijk van de omstandigheden kunnen verschillende procedures geschikt zijn. Voor projecten met een hoge technische complexiteit, of waar anderszins passend, kunnen de lidstaten ervoor kiezen een concurrerende dialoogprocedure te volgen met potentiële inschrijvers teneinde het passendste ontwerp van het project te waarborgen.

---

<sup>84</sup> Zie bijvoorbeeld Beschikking K(2008) 6705 van de Commissie van 5 november 2008 betreffende steunmaatregel N 237/08 — Duitsland — Broadband support in Niedersachsen (PB C 18 van 24.01.2009, blz. 1); Besluit C(2012) 8223 final van de Commissie van 20 november 2012 betreffende steunmaatregel SA.33671 (2012/N) — Verenigd Koninkrijk — National Broadband scheme for the UK — Broadband Delivery UK (PB C 16 van 19.1.2013, blz. 2) en Besluit C(2016) 3208 final van de Commissie van 26 mei 2016 betreffende steunmaatregel SA 40720 (2016/N) — Verenigd Koninkrijk — Broadband Delivery UK (PB C 323 van 2.9.2016, blz. 2).

<sup>85</sup> Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG (PB L 94 van 28.3.2014, blz. 65) en Richtlijn 2014/23/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van concessieovereenkomsten (PB L 94 van 28.3.2014, blz. 1).

- (122) De lidstaat moet ervoor zorgen dat de economisch voordeligste oplossing wordt geselecteerd. Met het oog hierop moeten de lidstaten objectieve, transparantie en niet-discriminerende kwalitatieve gunningscriteria vaststellen en vooraf het relatieve gewicht specificeren dat aan elk criterium wordt toegekend. Kwalitatieve gunningscriteria moeten worden afgewogen tegen het gevraagde steunbedrag. Bij een vergelijkbare zo niet gelijke kwaliteit moet de steun worden toegekend aan de inschrijver die het laagste steunbedrag vraagt.
- (123) Kwalitatieve gunningscriteria kunnen onder meer de prestaties van het netwerk (met inbegrip van de beveiliging ervan), de geografische dekking, de toekomstbestendige kenmerken van de technologische aanpak, de effecten van de voorgestelde oplossing voor de mededinging (met inbegrip van de voorwaarden en tariefstelling inzake wholesaletoeegang)<sup>86</sup> en de totale eigendomskosten<sup>87</sup> omvatten.
- (124) De lidstaten worden ook aangemoedigd om criteria te overwegen met betrekking tot de klimaat- en milieuprestaties van het netwerk. Dergelijke criteria kunnen bijvoorbeeld de klimaat- en milieueffecten van het netwerk<sup>88</sup> of de verenigbaarheid van de maatregel met de klimaat- en milieuregelgeving van de lidstaten en de EU omvatten. De lidstaten kunnen ook verplichtingen opnemen voor de geselecteerde inschrijver om mitigerende maatregelen uit te voeren wanneer het netwerk nadelige gevolgen heeft voor het milieu.
- (125) Indien de steun voor het uitrollen en beheren van een breedbandnetwerk op wholesaleniveau zonder concurrerende selectieprocedure direct of via een interne entiteit (model voor directe investeringen) aan een overheidsinstantie wordt toegekend<sup>89</sup>, moet de lidstaat op vergelijkbare wijze zijn keuze voor het netwerk en de technologische oplossing motiveren<sup>90</sup>.

---

<sup>86</sup> Zo zouden bijvoorbeeld netwerktopologieën die volledige en daadwerkelijke ontbundeling mogelijk maken, meer punten moeten krijgen.

<sup>87</sup> De totale eigendomskosten worden bijvoorbeeld in aanmerking genomen door bedrijven wanneer zij willen investeren in kapitaalprojecten. De totale eigendomskosten omvatten de initiële investering en alle directe en indirecte kosten die op de lange termijn worden gemaakt. Terwijl de initiële kosten eenvoudig kunnen worden gerapporteerd, streven bedrijven er vaak naar alle potentiële indirecte kosten te analyseren die van groot belang kunnen zijn voor het besluit om te investeren.

<sup>88</sup> Bijvoorbeeld het energieverbruik of de levenscyclus van de investering, rekening houdend met de criteria “geen ernstige afbreuk doen” zoals ingevoerd in Verordening (EU) 2020/852 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2020 betreffende de totstandbrenging van een kader ter bevordering van duurzame beleggingen (de taxonomieverordening).

<sup>89</sup> Het kan de begunstigde van de steun worden toegestaan retaildiensten te verlenen als “laatst mogelijke detailhandelaar” wanneer een consument op de markt geen retaildienst kan verkrijgen. Zie Besluit C(2019) 8069 final van de Commissie van 15 november 2019 betreffende steunmaatregel SA.54472 (2019/N) — Ierland — National Broadband Plan (PB C 7 van 10.1.2020, blz. 1).

<sup>90</sup> Zie Besluit C(2018) 6613 final van de Commissie van 12 oktober 2018 betreffende steunmaatregel SA.49614 (2018/N) — Litouwen — Development of Next Generation Access Infrastructure — RAIN 3 (PB C 424 van 23.11.2018, blz. 8); Besluit C(2016) 3931 final van de Commissie van 30 juni 2016 betreffende steunmaatregel SA.41647 — Italië — Strategia Banda Ultralarga (PB C 258 van 15.7.2016, blz. 4); Besluit C(2019) 6098 final van de Commissie van 20 augustus 2019 betreffende steunmaatregel SA.52224 — Oostenrijk — Broadband project in Carinthia (PB C 381 van 8.11.2019, blz. 7).

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

#### 5.2.4.2 Technologische neutraliteit

- (127) Het beginsel van technologische neutraliteit vereist dat bij overheidsoptreden geen specifieke technologie de voorkeur krijgt of wordt uitgesloten, zowel bij de selectie van begunstigen als bij de verlening van wholesaletoeegang. Omdat er verschillende technologische oplossingen bestaan, mag bij de inschrijving geen specifieke technologie of specifiek netwerkplatform de voorkeur krijgen of worden uitgesloten. Inschrijvers moeten het recht hebben om voor het leveren van de gevraagde diensten de technologie of de combinatie van technologieën voor te stellen die zij het meest geschikt achten. Dit doet geen afbreuk aan de mogelijkheid van de lidstaten om vooraf de gewenste prestaties te bepalen, met inbegrip van de energie-efficiënte van de netwerken, en om voorkeurspunten toe te kennen aan de meest geschikte technologische oplossing of combinatie van technologische oplossingen op basis van objectieve, transparante en niet-discriminerende criteria, in overeenstemming met onderdeel 5.2.4.1. Een door de staat gefinancierd elektronische-communicatienetwerk moet toegang mogelijk maken onder eerlijke en niet-discriminerende voorwaarden voor alle aanvragers van toegang, ongeacht de gebruikte technologie.

#### 5.2.4.3 Gebruik van bestaande infrastructuur

- (128) De herbruikbaarheid van bestaande infrastructuur is een van de belangrijkste bepalende factoren om de totale kosten van de uitrol van een nieuw breedbandnetwerk te verlagen en de negatieve milieueffecten ervan te beperken<sup>91</sup>.
- (129) De lidstaten moeten een nationale databank opzetten met informatie over de beschikbaarheid van bestaande infrastructuur die zou kunnen worden hergebruikt voor de uitrol van breedband, met inbegrip van commerciële infrastructuur en infrastructuur die in het bezit is van overheidsinstanties.
- (130) De lidstaten moeten in de documenten van de concurrerende selectieprocedure alle informatie opnemen over beschikbare bestaande infrastructuur, die op basis van de nationale databank is vastgesteld, zoals aangevuld of bijgewerkt op basis van de kartering en de openbare raadpleging.
- (131) De lidstaten zouden exploitanten die deelnemen aan een concurrerende selectieprocedure (inschrijvers) moeten aanmoedigen om gebruik te maken van alle beschikbare bestaande infrastructuur, om een onnodige en verspillende verdubbeling van de middelen te voorkomen en het bedrag aan overheidsfinanciering te

---

<sup>91</sup> Voorbeelden van maatregelen om de kosten van de uitrol van netwerken en de milieueffecten ervan te beperken, zijn uiteengezet in de richtlijn inzake de verlaging van breedbandkosten (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 elektronische-communicatienetwerken met hoge snelheid, PB L 155 van 23.5.2014, blz. 1).

verminderen. Dit kan onder meer het volgende omvatten: het gebruik van de eigen infrastructuur van de exploitant; het gebruik van infrastructuur van andere exploitanten (met inbegrip van gereguleerde producten<sup>92</sup>); het gebruik van andere bestaande infrastructuur voor nutsdiensten (waaronder bijvoorbeeld waterleidingen en riolering en relevante elektriciteitsinfrastructuur); het hergebruik van radiomasten; openbare infrastructuur enz.

- (132) Exploitanten die infrastructuur in het doelgebied bezitten of daarover zeggenschap hebben (ongeacht of deze infrastructuur daadwerkelijk wordt gebruikt) en die aan de inschrijving willen deelnemen, moeten:
- a) de steunverlenende autoriteit en de NRI tijdens de kartering en de openbare raadpleging informeren over die infrastructuur;
  - b) zich ertoe verbinden de infrastructuur beschikbaar te stellen voor gebruik door andere exploitanten in hun inschrijvingen; en
  - c) adequate informatie verstrekken met betrekking tot het gebruik van die infrastructuur (met inbegrip van de voorwaarden en tariefstelling).
- (133) De in punt (132)c) genoemde informatie moet voldoende lang van tevoren worden verstrekt zodat hiermee op doeltreffende wijze rekening kan worden gehouden in de inschrijvingen van andere exploitanten en om eventuele verduidelijkingen of het verstrekken van ontbrekende informatie mogelijk te maken. De informatie moet in ieder geval ten minste twee maanden voor de uiterste termijn voor het indienen van de inschrijving in de concurrerende selectieprocedure worden verstrekt.
- (134) De lidstaten kunnen de NRI raadplegen over de geschiktheid van de voorwaarden en tariefstelling die de exploitanten voor het gebruik van de bestaande infrastructuur voorstellen teneinde te verifiëren dat de voorwaarden geen overmatige prohibitieve werking hebben of een risico vormen voor het gebruik van die infrastructuur.

#### 5.2.4.4 Wholesaletoeegang

- (135) Daadwerkelijke wholesaletoeegang voor derden tot door de overheid gefinancierde netwerken is een noodzakelijk onderdeel van elke staatssteunmaatregel. Dankzij wholesaletoeegang kunnen derden-exploitanten concurreren met de geselecteerde inschrijver, hetgeen de keuze en de concurrentie in de betrokken gebieden versterkt terwijl tegelijkertijd wordt voorkomen dat er regionale dienstenmonopolies ontstaan. Omdat de concurrentie in het doelgebied dankzij wholesaletoeegang de ruimte krijgt om zich te ontwikkelen, wordt in dat gebied tevens de ontwikkeling van de markt voor de langere termijn gewaarborgd. Deze voorwaarde hangt niet af van een voorafgaande marktanalyse in de zin van hoofdstuk III van Richtlijn (EU) 2018/1972. Het soort

---

<sup>92</sup> Wanneer toegang wordt verkregen tot het bestaande netwerk met gebruik van een product dat beschikbaar is als gevolg van verplichtingen op grond van de regelgeving, wordt bij de evaluatie van het voorstel in het concurrerende selectieproces rekening gehouden met de beperkingen die het gebruik van dat gereguleerde toegangsproduct met zich meebrengt. Alleen inschrijvers die geen eigenaar zijn van of zeggenschap hebben over dat gereguleerde bestaande netwerk kunnen in hun inschrijving gebruikmaken van een gereguleerd toegangsproduct. Zie Besluit C(2016) 3208 final van de Commissie van 26 mei 2016 betreffende steunmaatregel SA 40720 (2016/N) — Verenigd Koninkrijk — Broadband Delivery UK (PB C 323 van 2.9.2016, blz. 2).

verplichtingen inzake wholesaletaegang waaraan een door de overheid gefinancierd netwerk moet voldoen, moet in overeenstemming worden gebracht met de portefeuille van op grond van de sectorale regulering vastgestelde verplichtingen toegang te verlenen. Begunstigden van de steun dienen evenwel een ruimer assortiment wholesaletaegangsproducten aan te bieden dan door de NRI's van exploitanten met aanzienlijke marktmacht wordt verlangd, aangezien de begunstigde van de steun niet slechts zijn eigen middelen, maar ook geld van de belastingbetaler gebruikt om het netwerk uit te rollen. Deze wholesaletaegang moet zo vroeg mogelijk vóór de aanvang van de levering van de desbetreffende diensten worden verleend, en ten minste zes maanden vóór met de retaildiensten wordt begonnen in gevallen waarin de netwerkexploitant tevens van plan is retaildiensten aan te bieden.

- (136) Het door de overheid gefinancierde netwerk moet alle exploitanten die daarom verzoeken, op eerlijke en niet-discriminerende voorwaarden daadwerkelijke toegang bieden. Dit kan betekenen dat de bestaande infrastructuur zo nodig moet worden geüpgraded en dat de capaciteit ervan zo nodig moet worden uitgebreid, en ook dat er voldoende nieuwe infrastructuur moet worden uitgerold (bv. buizen die groot genoeg zijn om plaats te bieden voor een voldoende aantal (maar ten minste drie) netwerken en voor verschillende netwerktopologieën)<sup>93</sup>.

#### 5.2.4.4.1 Wholesaletaegangsproducten

##### 5.2.4.4.1.1 Uitrol van vaste toegangsnetwerken in witte en grijze gebieden

- (137) Het door de overheid gefinancierde netwerk moet zorgen voor bitstroomtoegang, virtuele ontbundelde toegang (hierna “VULA” genoemd<sup>94</sup>) en toegang tot straatkasten, masten/torens, buizen en dark fibre<sup>95</sup>.

##### 5.2.4.4.1.2 Uitrol van vaste toegangsnetwerken in zwarte gebieden en aanbod van hogere uploadsnelheden

- (138) In zwarte ultrasnelle gebieden en in het geval van netwerken met een hogere uploadsnelheid (zie onderdeel 5.2.3.1.4) moet het door de overheid gefinancierde netwerk voorzien in daadwerkelijke en volledige fysieke ontbundeling, ter aanvulling van hetgeen voor witte en grijze gebieden is gepland.

---

<sup>93</sup> Afhankelijk van de vorm van optreden kan het daarbij gaan om: voldoende grote buizen, een voldoende hoeveelheid dark fibre, type en upgrade van masten/torens, type en grootte van straatkasten met het oog op daadwerkelijke ontbundeling enz. Zie Besluit C(2016) 3208 final van de Commissie van 26 mei 2016 betreffende steunmaatregel SA 40720 (2016/N) — Verenigd Koninkrijk — Broadband Delivery UK (PB C 323 van 2.9.2016, blz. 2) en Besluit C(2019) 8069 final van de Commissie van 15 november 2019 betreffende steunmaatregel SA.54472 (2019/N) — Ierland — National Broadband Plan (PB C 7 van 10.1.2020, blz. 1).

<sup>94</sup> Om voor staatssteun in aanmerking te komen, moeten VULA-producten van tevoren door de bevoegde NRI zijn goedgekeurd.

<sup>95</sup> Exploitanten van netwerken voor vaste draadloze toegang moeten toegang bieden tot hun fysieke infrastructuur. Dit houdt tevens in dat exploitanten op niet-discriminerende wijze toegang tot masten/torens wordt verleend.

#### 5.2.4.4.1.3 Mobiele toegangsnetwerken

- (139) Bij maatregelen ter ondersteuning van mobiele toegangsnetwerken<sup>96</sup> moet het door de overheid gefinancierde netwerk een zo ruim mogelijk assortiment wholesaletoegangsproducten bieden, waaronder bitstroomtoegang, toegang tot masten/torens en, zodra deze beschikbaar komen, de toegangsproducten die noodzakelijk zijn om de meest geavanceerde functies<sup>97</sup> van mobiele 5G-netwerken en toekomstige generaties mobiele netwerken te kunnen benutten<sup>98</sup>. 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<sup>99</sup>.

#### 5.2.4.4.1.4 Backhaulnetwerken

- (140) Bij optreden met betrekking tot backhaulnetwerken moet het door de overheid gefinancierde netwerk bitstroomtoegang en toegang tot masten/torens, buizen en dark fibre bieden.
- (141) Het door de overheid gefinancierde netwerk moet alle exploitanten die daarom verzoeken op eerlijke en niet-discriminerende voorwaarden daadwerkelijke toegang bieden. Overeenkomstig punt (136) kan dit betekenen dat er voldoende nieuwe infrastructuur wordt uitgerold (bijvoorbeeld buizen die groot genoeg zijn om plaats te bieden voor voldoende dark fibre om tegemoet te komen aan de te verwachten behoeften van alle exploitanten op de markt).

#### 5.2.4.4.2 Voorwaarden van wholesaletoeegang

- (142) Voor alle actieve producten, met uitzondering van VULA, moet voor een termijn van ten minste tien jaar daadwerkelijke wholesaletoeegang worden verleend.
- (143) De toegang op basis van VULA moet worden verleend voor een termijn die overeenkomt met de levensduur van de passieve infrastructuur waarvoor VULA als alternatief fungeert<sup>100</sup>.
- (144) De toegang tot nieuwe passieve infrastructuur (zoals buizen, masten, kasten, dark fibre enz.) moet worden verleend voor een termijn die overeenkomt met de levensduur van het betreffende netwerkonderdeel<sup>101</sup>. Indien staatssteun voor nieuwe passieve

---

<sup>96</sup> Onder meer voor aanvragers van vaste draadloze toegang.

<sup>97</sup> Zoals roaming, radiotoegangsnetwerken met verschillende operatoren (Moran), kernnetwerken met verschillende operatoren (MOCN) en segmentatie van netwerken ("network slicing").

<sup>98</sup> Bij de steunverlening moeten de lidstaten erop toezien dat de afmetingen van de masten en torens zodanig zijn dat die toegang gewaarborgd is.

<sup>99</sup> Daadwerkelijke toegang houdt in dat de aanvrager van toegang signalen kan doorgeven van de mast/toren naar het backhaulnetwerk waarmee de mast/toren verbonden is.

<sup>100</sup> Aangezien VULA wordt beschouwd als alternatief voor de fysieke ontbundeling van een nieuwe passieve infrastructuur, gelden dezelfde regels als voor nieuwe passieve infrastructuur.

<sup>101</sup> Zie Besluit C(2019) 8069 final van de Commissie van 15 november 2019 betreffende steunmaatregel SA.54472 (2019/N) — Ierland — National Broadband Plan (PB C 7 van 10.1.2020, blz. 1). Wanneer de ontvanger van de steun besluit de passieve infrastructuur te upgraden of te vervangen voordat de levensduur

infrastructuur wordt verleend, moet de passieve infrastructuur groot genoeg zijn om plaats te bieden voor ten minste drie netwerken en verschillende netwerktopologieën<sup>102</sup>. Deze verplichting geldt onverminderd voor soortgelijke wettelijke verplichtingen die door de NRI voor de specifieke betrokken markt worden opgelegd om een daadwerkelijke mededinging te bevorderen of maatregelen die gedurende diezelfde termijn of na het verstrijken van de termijn van tien jaar zijn genomen.

- (145) De lidstaten moeten de NRI's raadplegen over producten, voorwaarden en tariefstelling inzake wholesaletoegang en de NRI's worden aangemoedigd advies te geven, zoals beschreven in onderdeel 5.2.3.5.
- (146) Dezelfde toegangsvoorwaarden moeten van toepassing zijn op het gehele door de overheid gefinancierde netwerk, met inbegrip van de delen van dat netwerk waar bestaande infrastructuur is gebruikt<sup>103</sup>. De verplichting om toegang te verlenen moet ongeacht een verandering van eigenaar, management of exploitatie van het door de overheid gefinancierde netwerk worden afgedwongen.
- (147) De begunstigde van de steun of aanvragers van toegang die zich aansluiten op het door de overheid gefinancierde netwerk, mogen eigen middelen aanwenden om het netwerk uit te breiden tot aangrenzende gebieden. Onder "aangrenzende gebieden" moeten gebieden buiten het doelgebied worden verstaan. Aanvragers van toegang kunnen dergelijke uitbreidingen realiseren op grond van de voorwaarde in verband met wholesaletoegang. Indien zij geen banden hebben met de begunstigde van de steun, gelden er voor hen geen beperkingen wat betreft uitbreidingen op particuliere basis.
- (148) Wanneer lidstaten een openbare raadpleging houden om informatie in te winnen over bestaande of geplande netwerken in het doelgebied (zie onderdeel 5.2.2.3), moet de lidstaat aangeven dat uitbreidingen op particuliere basis in een later stadium zijn toegestaan tenzij belangstellenden in een aangrenzend gebied zich daar tijdens de openbare raadpleging tegen verzetten.
- (149) Indien belangstellenden bij de kartering of tijdens de openbare raadpleging kunnen aantonen dat de geplande uitbreiding zich uitstrekt tot een aangrenzend gebied dat reeds wordt bediend door ten minste twee onafhankelijke netwerken met een snelheid die vergelijkbaar is met de snelheid van het door de overheid gefinancierde netwerk of dat er zich in het aangrenzende gebied minstens één vergelijkbaar netwerk bevindt dat minder dan vijf jaar vóór het door de overheid gefinancierde netwerk in gebruik is genomen, mag een uitbreiding op particuliere basis naar dat aangrenzende gebied pas

---

van de gesteunde infrastructuur is verstreken, moet de ontvanger van de steun voor de gehele levensduur van de oorspronkelijke infrastructuur toegang tot de nieuwe infrastructuur blijven verlenen.

<sup>102</sup> Als er bijvoorbeeld nieuwe buizen worden aangelegd, moeten die plaats bieden voor ten minste drie onafhankelijke kabels met elk capaciteit voor meerdere exploitanten. Indien de bestaande infrastructuur capaciteitsbeperkingen ondervindt en geen toegang kan bieden tot ten minste drie onafhankelijke kabels, uitgaande van het beginsel "wie het eerst komt, het eerst maalt", moet de exploitant van het door de overheid gefinancierde netwerk ten minste 50 % van de bestaande capaciteit ter beschikking stellen aan aanvragers van toegang.

<sup>103</sup> Gebruik van wholesaletoegang door derden kan bijvoorbeeld niet worden beperkt tot de levering van retailbreedbanddiensten.

twee jaar na de ingebruikname van het door de overheid gefinancierde netwerk plaatsvinden<sup>104</sup>.

- (150) Bij wijze van uitzondering op onderdeel 5.2.4.4.1 kunnen de lidstaten in bepaalde omstandigheden het aanbod van bepaalde toegangsproducten die de investeringskosten onevenredig opdrijven zonder dat daar aanzienlijke voordelen in de zin van grotere concurrentie tegenover staan, beperken tot gevallen waarin sprake is van een redelijke vraag van een aanvrager van toegang. Een dergelijke uitzondering is onder de volgende voorwaarden mogelijk:
- a) het betreft een dunbevolkt gebied met beperkte breedbanddiensten of de begunstigden van de steun in dat gebied zijn kleine lokale ondernemingen<sup>105</sup>;
  - b) de toegang mag niet worden beperkt op grond van een redelijke vraag in dichtbevolkte gebieden waar de ontwikkeling van een concurrerende infrastructuur mag worden verwacht; in die gebieden moet het door de overheid gefinancierde netwerk alle soorten toegangsproducten aanbieden;
  - c) per betrokken toegangsproduct moeten de lidstaten de onevenredige kostenstijging aantonen met uitvoerige en objectieve kostenberekeningen;
  - d) de vraag wordt redelijk geacht wanneer: i) de aanvrager van toegang een samenhangend businessplan overlegt dat de ontwikkeling van het product op het door de overheid gefinancierde netwerk rechtvaardigt, en ii) er in hetzelfde geografische gebied niet reeds een vergelijkbaar product wordt aangeboden door een andere exploitant tegen soortgelijke tarieven als die welke in dichtbevolkte gebieden van toepassing zijn<sup>106</sup>;
  - e) indien een verzoek om toegang voldoet aan de in de punten (150)a) tot en met (150)d) vermelde vereisten, worden de extra kosten van de verschaffing van die toegang gedragen door de begunstigde van de steun<sup>107</sup>.

---

<sup>104</sup> Deze regels gelden ook voor aansluitingen op door de overheid gefinancierde backhaulnetwerken en voor door de overheid gefinancierde mobiele netwerken die vervolgens worden gebruikt voor vaste draadloze toegang voor gebieden die al door een vast netwerk worden gedekt.

<sup>105</sup> Zie bijvoorbeeld Besluit C(2011) 7285 final van de Commissie van 19 oktober 2011 betreffende steunmaatregel N 330/2010 — Frankrijk — Programme national “Très Haut Débit” — Volet B (PB C 364 van 14.12.2011, blz. 2) en Besluit C(2012) 8223 final van de Commissie van 20 november 2012 betreffende steunmaatregel SA.33671 (2012/N) — Verenigd Koninkrijk — National Broadband scheme for the UK — Broadband Delivery UK (PB C 16 van 19.1.2013, blz. 2).

<sup>106</sup> Andere voorwaarden kunnen door de Commissie worden aanvaard in het kader van de evenredigheidsbeoordeling naargelang van de specifieke kenmerken van de zaak en de algemene afwegingstoets. Zie bijvoorbeeld Besluit C(2011) 7285 final van de Commissie van 19 oktober 2011 betreffende steunmaatregel N 330/2010 — Frankrijk — Programme national “Très Haut Débit” — Volet B (PB C 364 van 14.12.2011, blz. 2) en Besluit C(2012) 8223 final van de Commissie van 20 november 2012 betreffende steunmaatregel SA.33671 (2012/N) — Verenigd Koninkrijk — National Broadband scheme for the UK - Broadband Delivery UK (PB C 16 van 19.1.2013, blz. 2). Indien aan de voorwaarden is voldaan, dient toegang te worden verleend binnen een termijn die gewoonlijk door de particuliere markt wordt gehanteerd. Doet zich een geschil voor, dan moet de steunverlenende autoriteit de NRI of een andere bevoegde nationale instantie om advies vragen.

<sup>107</sup> Er mag geen extra steun worden verleend om die toegangskosten te dekken.



#### 5.2.4.4.3 Tariefstelling inzake wholesaletoeegang

- (151) Bij het bepalen van de tarieven voor wholesaletoegangsproducten moeten de lidstaten erop toezien dat het wholesaletoeegangstarief van elk toegangsproduct op de volgende benchmarks en tariefstellingsbeginselen berust:
- a) de gemiddelde gepubliceerde wholesaletarieven die gelden in andere vergelijkbare, meer concurrerende gebieden van de lidstaat of de Unie; of
  - b) bij ontstentenis van dergelijke gepubliceerde tarieven, de gereguleerde tarieven die reeds door de NRI zijn vastgesteld of goedgekeurd voor de betrokken markten en diensten; of
  - c) bij ontstentenis van dergelijke gepubliceerde of gereguleerde tarieven moet de prijsstelling voldoen aan de kostenoriëntatie of de methodologie die is voorgeschreven overeenkomstig het sectorale regelgevingskader.
- (152) Onverminderd de bevoegdheden van de NRI uit hoofde van het regelgevingskader moet de NRI worden geraadpleegd over wholesaletoegangsproducten en de voorwaarden voor wholesaletoeegang, met inbegrip van de tarieven en de daarmee verband houdende geschillen, zoals wordt beschreven in onderdeel 5.2.3.5.
- (153) In de aanbestedingsstukken moeten de lidstaten de wholesaletoegangsproducten, de voorwaarden en de tarieven vermelden en die informatie publiceren op een uitgebreide staatssteunwebsite, op nationaal of regionaal niveau. Het algemene publiek moet toegang krijgen tot deze website zonder beperkingen, dus ook zonder zich vooraf te moeten registreren.

#### 5.2.4.5 Terugvordering

- (154) Het steunbedrag voor maatregelen ter ondersteuning van de uitrol van vaste en mobiele netwerken wordt vaak vooraf vastgesteld, teneinde het tijdens de looptijd van een project verwachte financieringstekort aan te vullen.
- (155) Aangezien de toekomstige ontwikkeling van de kosten en opbrengsten in dit geval met een bepaalde mate van onzekerheid is omgeven, dienen de lidstaten gedurende de gehele looptijd van het breedbandproject nauwlettend toe te zien op de uitvoering daarvan en te voorzien in een terugvorderingsmechanisme; hierdoor wordt het mogelijk gedegen rekening te houden met informatie die de begunstigde van de steun, toen hij staatssteun aanvroeg, niet in zijn oorspronkelijke businessplan had meegenomen. Voorbeelden van factoren die van invloed kunnen zijn op de winstgevendheid van het project en die zich van tevoren moeilijk of onmogelijk met voldoende nauwkeurigheid laten bepalen, zijn: i) de werkelijke uitrolkosten van het netwerk; ii) de werkelijke opbrengsten uit de kerndiensten; iii) het daadwerkelijke gebruik; en iv) de werkelijke opbrengsten uit secundaire diensten<sup>108</sup>.

---

<sup>108</sup> Met een terugvorderingsmechanisme kunnen bijvoorbeeld winsten worden afgeroomd die hoger zijn dan redelijkerwijs mocht worden verwacht, bv. vanwege: i) een groter dan geraamd gebruik van breedbandproducten, met als gevolg extra winsten en een kleiner investeringstekort; en ii) grotere dan geraamde opbrengsten uit niet-breedbandproducten (zoals opbrengsten uit nieuwe wholesaletoegangsproducten), met als gevolg extra winsten en een kleiner investeringstekort. Zie Besluit

- (156) De lidstaten moeten voor ten minste de looptijd van het project een terugvorderingsmechanisme toepassen indien het steunbedrag van het project meer dan 5 miljoen EUR bedraagt en de projectvoorschriften vooraf op transparante en duidelijke wijze vaststellen (onder meer in de stukken voor de concurrerende selectieprocedure).
- (157) Een terugvordering is niet noodzakelijk wanneer het project volgens het model voor directe investeringen wordt uitgevoerd (zie bijlage III), waarbij een uitsluitend op wholesale gebaseerd netwerk in overheidshanden door de overheidsinstantie enkel wordt opgezet en geëxploiteerd om alle exploitanten eerlijke en niet-discriminerende toegang te verschaffen<sup>109</sup>.
- (158) Aangezien diverse factoren een positief dan wel negatief effect kunnen hebben op het businessplan van de begunstigde van de steun, dient in de opzet van het terugvorderingsmechanisme rekening te worden gehouden met en een evenwicht te worden gevonden tussen de volgende twee doelstellingen: i) de lidstaat moet met het mechanisme bedragen kunnen terugvorderen die een redelijk winstniveau overschrijden<sup>110</sup>; ii) het mechanisme mag niet de prikkels voor exploitanten wegnemen om mee te doen aan aanbestedingen<sup>111</sup> en om bij de uitrol van het netwerk naar kostenefficiëntie (efficiëntiewinsten) te streven. Om tot een passend evenwicht tussen beide doelstellingen te komen, moeten de lidstaten stimulerende criteria invoeren met betrekking tot verbeteringen van de productie-efficiëntie<sup>112</sup>.
- (159) Voor het stimuleringspercentage moet een plafond van 30 % van de redelijke winst worden vastgesteld. De extra winst die onder die drempel (dat wil zeggen: de redelijke winst vermeerderd met het stimuleringspercentage<sup>113</sup>) uitkomt, dient door de lidstaten

---

C(2016) 3208 final van de Commissie van 26 mei 2016 betreffende steunmaatregel SA 40720 (2016/N) — Verenigd Koninkrijk — Broadband Delivery UK (PB C 323 van 2.9.2016, blz. 2).

<sup>109</sup> Een terugvorderingsmechanisme kan ook geschikt zijn voor bepaalde modellen voor publiek eigendom, waarbij dit mechanisme kan worden gebaseerd op een achteraf gemaakte NCW-vergelijking (netto contante waarde) tussen de werkelijke opbrengsten voor de begunstigde van de projectrekeningen aan het einde van de overeenkomst en de door de begunstigde geraamde opbrengsten op basis van het projectmodel dat in de overeenkomst was opgenomen. Zie bijvoorbeeld Besluit C(2016) 3208 final van de Commissie van 26 mei 2016 betreffende steunmaatregel SA 40720 (2016/N) — Verenigd Koninkrijk — Broadband Delivery UK (PB C 323 van 2.9.2016, blz. 2).

<sup>110</sup> Onder “redelijke winst” moet een rendement op kapitaal worden verstaan dat zou worden verlangd door een gemiddelde onderneming, rekening houdend met het risiconiveau dat eigen is aan de breedbandsector en aan het soort diensten dat wordt verleend. Het verlangde rendement op kapitaal wordt doorgaans bepaald door de gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet.

<sup>111</sup> De deelname aan de aanbesteding wordt bepaald door de verwachte winsten en verliezen. Er kunnen bijvoorbeeld verliezen optreden indien de exploitant te optimistisch is geweest over de verwachte toekomstige opbrengsten uit de levering van breedbanddiensten of als er zich onverwachte kosten voordoen. Omdat onverwachte verliezen niet door de steunverlenende autoriteit worden vergoed, kan een stringent terugvorderingsmechanisme voor toekomstige winsten het totale risico voor de investeerder opdrijven en deelname aan de aanbesteding ontmoedigen.

<sup>112</sup> Efficiëntiewinsten mogen niet ten koste gaan van de kwaliteit van de dienstverlening.

<sup>113</sup> Indien de redelijke winst 10 % is, bedraagt het stimuleringspercentage 3 %. Winsten kleiner dan 13 % worden door de lidstaten niet teruggevorderd.

niet te worden teruggevorderd. De winst die boven de drempel van 30 % uitkomt, moet worden verdeeld tussen de begunstigde van de steun en de lidstaat, op basis van de steunintensiteit waartoe de aanbestedingsprocedure heeft geleid<sup>114</sup>.

- (160) In terugvorderingsmechanismen moet ook rekening worden gehouden met winsten die worden behaald met andere transacties in verband met het door de overheid gefinancierde netwerk. Als er bijvoorbeeld speciaal voor de bouw en/of exploitatie van het door de overheid gefinancierde netwerk een onderneming is opgericht en een bestaande aandeelhouder van die onderneming zijn deelneming geheel of gedeeltelijk verkoopt binnen zeven jaar na voltooiing van het netwerk of binnen tien jaar na gunning van de opdracht, moet de lidstaat het bedrag terugvorderen waarmee de verkoopopbrengst de prijs overschrijdt waarbij in het geval van de bestaande aandeelhouder sprake zou zijn van een redelijke winst<sup>115</sup>.
- (161) De teruggevorderde bedragen moeten in alle gevallen aan de lidstaat worden terugbetaald. Lidstaten kunnen besluiten om, onder dezelfde voorwaarden als die van toepassing waren op de oorspronkelijke staatssteunmaatregel, de teruggevorderde bedragen te herinvesteren ten behoeve van de uitbreiding van het netwerk (bijvoorbeeld door in het kader van een goedgekeurde staatssteunregeling nieuwe projecten te financieren).

#### 5.2.4.6 Gescheiden boekhouding

- (162) Om de evenredigheid van de steun te waarborgen en te voorkomen dat de steun tot overcompensatie of tot kruissubsidiëring van niet-gesteunde activiteiten leidt, moet de begunstigde van de steun zorgen voor een boekhoudkundige scheiding tussen de middelen die voor de bouw en de exploitatie van het netwerk worden aangewend en de overige middelen die hem ter beschikking staan.

#### 5.2.4.7 Transparantie van de steun

- (163) De lidstaten moeten voldoen aan de vereisten die in onderdeel 7 zijn vastgesteld.

#### 5.2.5 *Negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer*

- (164) Steun voor de uitrol van vaste en mobiele netwerken kan negatieve effecten hebben in de zin van verstoringen van de markt en beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten.
- (165) De Commissie beoordeelt de mate waarin de mededinging wordt vervalst en het handelsverkeer wordt beïnvloed aan de hand van de effecten op de concurrenten. Wanneer concurrenten de winstgevendheid van hun eerdere investering zien afnemen

---

<sup>114</sup> Als de werkelijke winst bijvoorbeeld 20 % bedraagt en de redelijke winst 10 % is, komt het stimuleringspercentage uit op 3 %. De steunintensiteit bedraagt 70 %. Winsten kleiner dan 13 % worden door de lidstaten niet teruggevorderd. Als de winst uitkomt tussen 13 % en 20 %, wordt 70 % toegewezen aan de lidstaat en 30 % aan de breedbandinvesteerder.

<sup>115</sup> Ervan uitgaande dat een aandeelhouder 20 % van de aandelen van een gesubsidieerde onderneming bezit waarvan de redelijke winst is berekend op 10 % (op grond van voetnoot 114). De netto contante waarde van een onderneming die een disconteringsvoet van 10 % hanteert, bedraagt X. Wanneer de aandeelhouder zijn deelneming tegen Y verkoopt, vordert de lidstaat  $Y - 20\% \times X$  terug van de aandeelhouder.

als gevolg van de steun, kunnen zij ertoe besluiten hun eigen toekomstige investering te verminderen, de markt geheel te verlaten of besluiten een nieuwe markt of een geografisch gebied niet te betreden<sup>116</sup>. Door de overheidssteun kunnen lokale dienstverleners ook worden aangemoedigd om een beroep te doen op het door de overheid gefinancierde netwerk in plaats van op andere marktoplossingen. Daar komt bij dat wanneer te verwachten valt dat de begunstigde van de steun een onderneming is die reeds een machtspositie op een markt heeft of die dankzij de overheidsinvestering kan verwerven, de steunmaatregel de concurrentiedruk die concurrenten kunnen uitoefenen, kan verzwakken. Zelfs wanneer verstoringen op een individueel niveau als beperkt kunnen worden beschouwd, kunnen steunregelingen op cumulatieve basis nog steeds leiden tot sterke niveaus van verstoring.

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

- (166) De Commissie zal de positieve effecten van de voorgenomen steunmaatregel op de gesteunde vormen van economische bedrijvigheid afwegen tegen de vastgestelde negatieve effecten op de mededinging en op de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt. Wil de steun verenigbaar zijn met de interne markt, dan moeten de positieve effecten van de steunmaatregel zwaarder wegen dan de negatieve effecten ervan.
- (167) Om te beginnen beoordeelt de Commissie de positieve effecten van de steunmaatregelen voor de gesteunde vormen van economische bedrijvigheid, waaronder de bijdrage van die maatregel aan het verwezenlijken van de doelstellingen van het digitaal beleid. Aan de hand van een contrafeitelijke analyse moet de lidstaat aantonen dat de maatregel positieve effecten heeft ten opzichte van dat wat zonder de steun zou hebben plaatsgevonden. Zoals in onderdeel 5.2.1 is aangegeven, kan het bij die positieve effecten gaan om de verwezenlijking van de gewenste doelstellingen, zoals de uitrol van een nieuw netwerk dat voor extra capaciteit en snelheid op de markt zorgt alsook lagere tarieven en betere keuzemogelijkheden voor de consument, hogere kwaliteit en innovatie. Dit zou tevens tot gevolg hebben dat eindgebruikers meer toegang krijgen tot online-resources die, samen met de grotere consumentenbescherming op dit gebied, vermoedelijk tot een stijging van de vraag zal leiden. Hiermee wordt weer een stap gezet in de richting van de voltooiing van de digitale eengemaakte markt waarvan de economie van de Unie als geheel profiteert.
- (168) Verder kan de Commissie, indien van toepassing, ook in aanmerking nemen of de steun voor andere positieve effecten zorgt, zoals verbeteringen in de energie-efficiëntie van netwerkactiviteiten. Indien die andere positieve effecten aansluiten bij ander beleid van de Unie, zoals de Europese Green Deal, kan steun die strookt met dergelijk beleid van de Unie ook geacht worden die bredere positieve effecten te hebben.
- (169) Ten tweede beoordeelt de Commissie of de negatieve effecten beperkt blijven tot het noodzakelijke minimum. De lidstaten moeten aantonen dat de negatieve effecten tot het noodzakelijke minimum beperkt blijven. Daarbij dienen zij te letten op de noodzaak, de geschiktheid en de evenredigheid van de steunmaatregel (onderdelen 5.2.2. tot en met 5.2.4) alsook op bijvoorbeeld de projectomvang, de

---

<sup>116</sup> Dit soort effecten kan worden aangeduid als verdringing (“crowding out”).

individuele en cumulatieve steunbedragen en de verwachte begunstigden (bijvoorbeeld of de begunstigde over aanzienlijke marktmacht beschikt) alsook op de kenmerken van de doelgebieden (zoals het aantal performante bestaande of geloofwaardig geplande netwerken in een bepaald gebied). Om de Commissie in staat te stellen de te verwachten negatieve effecten te beoordelen, worden de lidstaten ertoe aangezet om de effectbeoordelingen waarover zij beschikken voor te leggen, samen met ex-postevaluaties die voor soortgelijke voorgaande regelingen zijn uitgevoerd.

- (170) Alleen wanneer de positieve effecten zwaarder wegen dan de negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer, zal de Commissie een steunmaatregel aanmerken als verenigbaar met de interne markt. In gevallen waarin de voorgenomen steunmaatregel een welomschreven marktfalen niet op passende en evenredige wijze aanpakt, zullen de negatieve verstorende effecten op de mededinging zwaarder wegen dan de positieve effecten van de maatregel. Daarom zal de Commissie dan waarschijnlijk concluderen dat de voorgenomen steunmaatregel onverenigbaar is.

## **6 VERENIGBAARHEIDSBEOORDELING VAN INTRODUCTIEMAATREGELEN**

- (171) Hoewel de beschikbaarheid van een elektronische-communicatienetwerk een voorwaarde is om zich op internetdiensten te kunnen abonneren, is dat in sommige gevallen onvoldoende om ervoor te zorgen dat aan de met name in de punten (52) en (63) bedoelde behoeften van eindgebruikers wordt voldaan en dat de baten voor de samenleving als geheel worden verwezenlijkt.
- (172) Dit kan komen omdat eindgebruikers niet bijzonder geneigd zijn om zich op internetdiensten te abonneren. Aan die neiging kunnen verschillende redenen ten grondslag liggen, zoals de financiële consequenties die een abonnement op elektronische-communicatiediensten met zich meebrengt voor eindgebruikers in het algemeen en voor bepaalde categorieën eindgebruikers in kwetsbare omstandigheden in het bijzonder, of een vertekend beeld van de voordelen die een breedbandabonnement oplevert.
- (173) Om een specifieke vorm van marktfalen met betrekking tot het gebruik van beschikbare elektronische-communicatiediensten te verhelpen, kunnen introductiemaatregelen zoals vouchers hun nut bewijzen. Ruim beschikbare en betaalbare toegang tot connectiviteit genereert positieve externaliteiten omdat hierdoor de groei en innovatie in alle sectoren van de economie kunnen worden versneld. Wanneer betaalbare toegang tot geschikte elektronische-communicatiediensten niet kan worden gegarandeerd, bijvoorbeeld vanwege hoge retailtarieven, kan staatssteun helpen om dergelijk marktfalen op te lossen. In dergelijke gevallen kan de toekenning van staatssteun gunstige effecten hebben en kan de algehele efficiëntie worden verbeterd.
- (174) Voucherregelingen zijn bedoeld om het gebruik (abonnementen) te vergroten of om, in sommige gevallen, eindgebruikers aan te sporen hun abonnement op vaste of mobiele diensten aan te houden.
- (175) Deze regelingen zijn bedoeld om de kosten voor eindgebruikers te verlagen (zoals de installatiekosten of het abonnementsgeld voor een bepaalde periode). De vouchers kunnen worden gebruikt voor het afsluiten van een abonnement op een nieuwe vaste of mobiele dienst of om het bestaande abonnement op te waarderen.

- (176) Vouchers vormen geen steun aan eindgebruikers, onder wie individuele verbruikers, indien laatstgenoemden geen economische activiteit uitoefenen die onder de werkingssfeer van artikel 107, lid 1, van het Verdrag valt. Vouchers kunnen steun aan eindgebruikers vormen indien zij een economische activiteit uitoefenen die onder de werkingssfeer van artikel 107, lid 1, van het Verdrag valt. Gelet op de beperkte waarde van de vouchers kan het in de meeste gevallen wel de-minimissteun betreffen.
- (177) De bestaande rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie bevestigt dat wanneer een voordeel wordt verleend aan eindgebruikers zoals individuele verbruikers die geen economische activiteit uitoefenen, dit ook een voordeel kan inhouden dat aan bepaalde andere ondernemingen wordt verleend en staatssteun kan vormen in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag<sup>117</sup>. Die andere ondernemingen kunnen exploitanten van elektronische communicatie zijn of andere ondernemingen die vouchers innemen.
- (178) Vouchers kunnen exploitanten van elektronische communicatie die diensten aan eindgebruikers verlenen een voordeel opleveren (en kunnen in sommige gevallen netwerkexploitanten een voordeel verschaffen); deze exploitanten kunnen via bestaande elektronische-communicatienetwerken hun diensten aan een groot aantal eindgebruikers aanbieden en zo hun marktpositie versterken<sup>118</sup>. Aanbieders en exploitanten van elektronische-communicatiediensten zijn ondernemingen en vallen, indien het voordeel dat hun wordt verleend de de-minimisdrempel overschrijdt, onder staatssteuntoezicht.

## 6.1 Sociale vouchers

- (179) Sociale vouchers zijn bedoeld om bepaalde individuele verbruikers te helpen bij het kopen of aanhouden van vaste of mobiele diensten. Op grond van artikel 107, lid 2, punt a), van het Verdrag kunnen zij verenigbaar met de interne markt worden verklaard als zijnde “steunmaatregelen van sociale aard aan individuele verbruikers op voorwaarde dat deze toegepast worden zonder onderscheid naar de oorsprong van de producten”<sup>119</sup>.
- (180) Om verenigbaar te zijn op grond van artikel 107, lid 2, punt a), van het Verdrag moeten dergelijke vouchers van sociale aard zijn en zijn voorbehouden aan bepaalde categorieën individuele verbruikers (ondernemingen komen niet in aanmerking) wier financiële omstandigheden rechtvaardigen dat de steun om sociale redenen wordt betaald (het betreft bijvoorbeeld gezinnen met een laag inkomen, studenten, leerlingen enz.), zodat zij bijvoorbeeld een abonnement op vaste of mobiele diensten kunnen

---

<sup>117</sup> Arrest van het Gerecht van 4 maart 2009, Italië/Commissie, T-424/05, ECLI:EU:C:2007:367, punt 108; arrest van het Hof van 28 juli 2011, Mediaset/Commissie, C-403/10 P, ECLI:EU:C:2011:533, punt 81.

<sup>118</sup> Onverminderd de toetsing aan de staatssteunregels van de op nationaal niveau genomen maatregelen bij de uitvoering van de universeledienstverplichtingen die zijn opgenomen in het regelgevingskader van de Unie inzake elektronische communicatie (Richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie (herschikking), PB L 321 van 17.12.2018, blz. 36).

<sup>119</sup> Zie Besluit C(2020) 8441 final van de Commissie van 3 december 2020 betreffende steunmaatregel SA.57357 (2020/N) — Griekenland — Broadband voucher scheme for students (PB C 41 van 5.2.2021, blz. 4).

afsluiten of aanhouden en zo gebruik kunnen maken van afstandsonderwijs, kunnen thuiswerken enz.

- (181) De nationale regelgeving kan in diverse uitvoeringswijzen voorzien. De voucherregeling kan bijvoorbeeld voorzien in rechtstreekse betalingen aan eindgebruikers of aan de dienstverlener die door de eindgebruiker is geselecteerd.
- (182) De volgende kosten kunnen subsidiabel zijn: de maandelijkse vergoeding, de standaard<sup>120</sup> installatiekosten en de voor de toegang tot het internet noodzakelijke eindapparatuur (modem/router) van de eindgebruiker.
- (183) De vouchers mogen alleen worden gebruikt om een abonnement op nieuwe vaste of mobiele diensten af te sluiten of om de bestaande diensten aan te houden. Om het risico te beperken op opportunistisch gedrag dat niet strookt met de sociale doelstelling van dergelijke vouchers, mogen geen vouchers worden uitgereikt om over te stappen naar een andere aanbieder met kwalitatief gezien dezelfde diensten. De vouchers mogen niet worden gebruikt om een bestaand vast of mobiel abonnement op te waarderen, tenzij duidelijk kan worden aangetoond dat de kenmerken van het bestaande abonnement onvoldoende aan de redelijke minimumbehoeften van de eindgebruiker voldoen.
- (184) Door naleving van het beginsel van technologische neutraliteit wordt voldaan aan de eis om onderscheid naar de oorsprong van de producten te voorkomen. Eindgebruikers moeten de vouchers kunnen gebruiken om in aanmerking komende vaste of mobiele diensten af te nemen bij elke aanbieder die deze diensten kan leveren, ongeacht de technologie die voor de dienstverlening wordt gebruikt. De maatregel moet een gelijke behandeling van alle mogelijke dienstverleners waarborgen en moet eindgebruikers een zo groot mogelijk keus aan leveranciers bieden. De lidstaten moeten daartoe een onlineregister opzetten van alle in aanmerking komende dienstverleners of een gelijkwaardige alternatieve methode toepassen waarmee het open, transparante en niet-discriminerende karakter van de maatregel wordt gewaarborgd. Eindgebruikers moeten het onlineregister kunnen raadplegen om zich te informeren over alle exploitanten die de in aanmerking komende diensten kunnen verlenen. Alle aanbieders die de in aanmerking komende vaste of mobiele diensten kunnen leveren, moeten zich in het onlineregister kunnen laten opnemen, op basis van objectieve en transparante criteria (zoals het vermogen om te voldoen aan de minimumvereisten voor de levering van de in aanmerking komende vaste of mobiele diensten). Om eindgebruikers te helpen, kan het onlineregister ook aanvullende informatie bevatten, zoals het soort diensten dat door de diverse exploitanten wordt aangeboden.
- (185) De looptijd van regelingen voor sociale vouchers moet tot een redelijke termijn worden beperkt en mag niet meer bedragen dan drie jaar.
- (186) Om buitensporige verstoring van de mededinging en eventueel misbruik van vouchers door eindgebruikers of exploitanten van elektronische communicatie te voorkomen, kunnen de lidstaten aanvullende waarborgen toepassen. Aanvullende waarborgen kunnen nodig zijn om te voorkomen dat de vouchers worden gebruikt voor de

---

<sup>120</sup> Standaardkosten zijn de kosten waarmee alle eindgebruikers te maken hebben, ongeacht hun specifieke situatie.

aanschaf van vaste of mobiele internettoegang terwijl een lid van hetzelfde huishouden al is geabonneerd op een dienst van toereikend niveau.

- (187) De lidstaten moeten daarnaast voldoen aan de in onderdeel 7 vastgestelde vereisten inzake transparantie, verslaglegging en monitoring.

## **6.2 Connectiviteitsvouchers**

- (188) Ter bevordering van het gebruik van vaste of mobiele diensten die bijgedragen aan de ontwikkeling van een bepaalde vorm van economische bedrijvigheid, kunnen connectiviteitsvouchers voor ruimere categorieën eindgebruikers worden ontworpen (bijvoorbeeld vouchers voor alle burgers of voor bepaalde ondernemingen, zoals kmo's). Dergelijke maatregelen kunnen op grond van artikel 107, lid 3, punt c), VWEU verenigbaar worden verklaard met de interne markt.
- (189) De Commissie zal dergelijke maatregelen aanmerken als verenigbaar indien zij bijdragen aan de ontwikkeling van een bepaalde vorm van economische bedrijvigheid (eerste voorwaarde) en de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad (tweede voorwaarde).

### *6.2.1 Eerste voorwaarde*

- (190) De Commissie meent dat de ontwikkeling van diverse vormen van economische bedrijvigheid kan worden vergemakkelijkt door voucherregelingen die daadwerkelijk het gebruik van vaste of mobiele diensten bevorderen en zo zorgen voor betere connectiviteit en ruimere toegang tot internetdiensten.
- (191) Met het oog op een stimulerend effect mag de voucher niet meer dan 50 % van de subsidiabele kosten dekken. De volgende kosten kunnen subsidiabel zijn: de maandelijkse vergoeding, de standaard installatiekosten en de voor de toegang tot het internet noodzakelijke eindapparatuur (modem/router) van de eindgebruiker. Ook de kosten van de bekabeling binnenshuis en van aanlegwerkzaamheden op beperkte schaal in de privéwoning van de eindgebruiker of in nabijgelegen openbaar onroerend goed, kunnen subsidiabel zijn voor zover het voor de dienstverlening noodzakelijke en bijkomende kosten betreft.
- (192) De nationale regelgeving kan in diverse uitvoeringswijzen voorzien. De voucherregeling kan bijvoorbeeld voorzien in rechtstreekse betalingen aan eindgebruikers of aan de dienstverlener die door de eindgebruiker is geselecteerd.
- (193) Indien een steunmaatregel, de daaraan gekoppelde voorwaarden (zoals de financieringsmethode wanneer die integrerend deel uitmaakt van de maatregel) of de gefinancierde activiteit leiden tot een schending van een bepaling of van algemene beginselen van het Unierecht, kan de steun niet met de interne markt verenigbaar worden verklaard<sup>121</sup>.

---

<sup>121</sup> Arrest van het Hof van 22 september 2020, Oostenrijk/Commissie, C-594/18 P, EU:C:2020:742, punt 44.



### 6.2.2 *Tweede voorwaarde*

- (194) Staatssteun dient te zijn gericht op situaties waar steun kan zorgen voor een wezenlijke verbetering die de markt niet alleen tot stand kan brengen, dat wil zeggen: er is sprake van marktfalen met betrekking tot het gebruik. Als de staatssteun voor het gebruik van vaste en mobiele elektronische-communicatiediensten bijvoorbeeld niet is gericht op een vorm van marktfalen met betrekking tot het gebruik (bijvoorbeeld wanneer vouchers niet worden gebruikt voor vraagstimulering maar misbruikt om de uitrol te ondersteunen) of de steun inbreuk maakt op het beginsel van technologische neutraliteit, is steun in de vorm van vouchers geen geschikt beleidsinstrument en kan de maatregel leiden tot een gewijzigd investeringsklimaat en verstoringen veroorzaken die schadelijk zijn voor het goed functioneren van de betrokken markten. In dergelijke gevallen dreigt steun in de vorm van vouchers de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt zodanig te veranderen dat het gemeenschappelijke belang wordt geschaad; de steunmaatregel in de vorm van connectiviteitsvouchers kan dan niet verenigbaar met de interne markt worden verklaard.
- (195) Vouchers kunnen nodig zijn om het afsluiten van een abonnement op een nieuwe dienst of het opwaarderen van een bestaand abonnement te stimuleren. Zij mogen alleen worden gebruikt voor het opwaarderen van een bestaand vast of mobiel abonnement wanneer dat niet leidt tot buitensporige verstoring van de concurrentie op retail- en wholesaleniveau.
- (196) De Commissie meent dat technologisch neutrale connectiviteitsvouchers ook evenredig zijn, aangezien eindgebruikers daarmee diensten met de beste prijs-kwaliteitsverhouding kunnen afnemen bij elke aanbieder die deze diensten kan leveren, ongeacht de technologie die voor de dienstverlening wordt gebruikt. Als de maatregelen zorgen voor een gelijke behandeling van alle potentiële dienstverleners en zij eindgebruikers de grootst mogelijke keuze aan leveranciers bieden, kunnen met dergelijke maatregelen bovendien de negatieve effecten van de steun op de mededinging worden beperkt. De lidstaten moeten daartoe een online register opzetten van alle in aanmerking komende dienstverleners of een gelijkwaardige alternatieve methode toepassen waarmee het open, transparante en niet-discriminerende karakter van de maatregel wordt gewaarborgd. Over alle exploitanten die de in aanmerking komende diensten kunnen verlenen, moeten eindgebruikers dergelijke informatie kunnen raadplegen. Alle aanbieders die de in aanmerking komende diensten kunnen leveren, moeten een aanvraag tot opname in het online register kunnen doen of gebruik kunnen maken van een andere door de lidstaat gekozen en op objectieve criteria gebaseerde methode (zoals het vermogen om te voldoen aan de minimumvereisten voor de levering van de in aanmerking komende vaste of mobiele diensten). Om eindgebruikers te helpen, kan het online register (of de andere methode waarvoor is gekozen) ook aanvullende informatie bevatten, zoals het soort diensten dat door de diverse exploitanten wordt aangeboden.
- (197) De connectiviteitsvouchers mogen alleen ter beschikking worden gesteld aan eindgebruikers in gebieden met ten minste één bestaand netwerk<sup>122</sup> waarmee de in aanmerking komende diensten kunnen worden geleverd, hetgeen moet worden

---

<sup>122</sup> Een vouchermaatregel ter vergroting van het gebruik van het toekomstige netwerk kan deel uitmaken van de steunmaatregel voor het netwerk.

geverifieerd door middel van kartering en openbare raadpleging. De kartering en openbare raadpleging moeten de gehele looptijd van de voucherregeling bestrijken en moeten conform de onderdelen 5.2.2.4.1 respectievelijk 5.2.2.4.2 worden uitgevoerd. Voor de openbare raadpleging moeten belangstellenden worden uitgenodigd om opmerkingen te maken over de voornaamste kenmerken van de maatregel en niet slechts over de beschikbaarheid van netwerken in de doelgebieden.

- (198) Het risico dat voucherregelingen leiden tot buitensporige verstoring van de mededinging moet door de lidstaten worden beperkt. Wil de steun verenigbaar zijn, dan moeten de lidstaten een marktbeoordeling uitvoeren om te inventariseren welke aanbieders in het gebied in aanmerking komen en informatie te verzamelen voor de berekening van hun marktaandeel. De marktbeoordeling is bedoeld om na te gaan of de voucherregeling sommige aanbieders ten koste van anderen een onevenredig voordeel kan opleveren en mogelijk de (lokale) marktdominantie versterkt. Verder is de marktbeoordeling bedoeld om na te gaan in hoeverre er daadwerkelijk behoefte aan invoering van een voucherregeling bestaat en wel door een vergelijking te maken tussen de situatie in één of meer steungebieden en de situatie in andere gebieden in de lidstaat of in de Unie. Bij het besluit over de vraag of invoering van een voucherregeling wenselijk is, kunnen ook de gebruikstrends onder eindgebruikers worden onderzocht.
- (199) Om in de voucherregeling te worden opgenomen in gevallen waarin de exploitant verticaal geïntegreerd is en een retailmarktaandeel van meer dan 25 % heeft, moet die aanbieder elke aanbieder van elektronische-communicatiediensten op de overeenstemmende wholesalemarkt ten minste één wholesaletoegangsproduct aanbieden dat ervoor kan zorgen dat de om toegang verzoekende partij op betrouwbare wijze de in aanmerking komende diensten kan aanbieden, onder open, transparante en niet-discriminerende voorwaarden. Het wholesaletoeingangstarief moet worden vastgesteld op de wijze die in onderdeel 5.2.4.4.3 is aangegeven.
- (200) Regelingen voor connectiviteitsvouchers worden geacht beperkte negatieve effecten op de mededinging te hebben indien de looptijd van die regelingen beperkt blijft tot een redelijke termijn van ten hoogste twee jaar.
- (201) De lidstaten moeten daarnaast voldoen aan de in onderdeel 7 vastgestelde vereisten inzake transparantie, verslaglegging en monitoring.

## **7 TRANSPARANTIE, VERSLAGLEGGING EN MONITORING**

### **7.1 Transparantie**

- (202) De lidstaten moeten zorgen voor de bekendmaking van de volgende informatie in de “transparency award module”<sup>123</sup> van de Commissie of op een uitgebreide staatssteunwebsite, op nationaal of regionaal niveau:
- a) de volledige tekst van het besluit tot goedkeuring van de steunregeling of van de individuele steun en de uitvoeringsbepalingen ervan, of een link daarnaar;

---

<sup>123</sup> “State Aid Transparency Public Search”, beschikbaar via <https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/public?lang=nl>.

- b) informatie over elke individuele steun die is verleend ter waarde van meer van 100 000 EUR, overeenkomstig bijlage IV.
- (203) De in punt (202)b) bedoelde informatie moet worden bekendgemaakt binnen zes maanden vanaf de datum waarop de steun is verleend, of, in het geval van steun in de vorm van een belastingvoordeel, binnen één jaar vanaf de datum voor het indienen van de belastingaangifte<sup>124</sup>.
- (204) De lidstaten zetten hun uitgebreide staatssteunwebsites als bedoeld in punt (202) zodanig op dat de informatie gemakkelijk toegankelijk is. In het geval van onrechtmatige maar uiteindelijk wel met de interne markt verenigbare steun moeten de lidstaten de informatie bekendmaken binnen een termijn van uiterlijk zes maanden vanaf de datum van het besluit van de Commissie waarbij de steun verenigbaar met de interne markt is verklaard.
- (205) Om de handhaving van de staatssteunregels krachtens het Verdrag mogelijk te maken, moet de informatie gedurende ten minste tien jaar vanaf de datum waarop de steun is verleend, beschikbaar blijven. De informatie moet worden gepubliceerd in een open spreadsheetformaat waarmee de gegevens effectief kunnen worden doorzocht, opgehaald, gedownload en gemakkelijk op internet kunnen worden bekendgemaakt, bv. in CSV- of XML-formaat. Het algemene publiek moet toegang krijgen tot deze website zonder beperkingen, dus ook zonder zich vooraf te moeten registreren.
- (206) De Commissie publiceert op haar website de link naar de in punt (202) bedoelde nationale of regionale staatssteunwebsite.

## 7.2 Verslaglegging

- (207) Krachtens Verordening (EU) 2015/1589<sup>125</sup> van de Raad en Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie<sup>126</sup> zijn de lidstaten verplicht jaarlijks verslagen in te dienen bij de Commissie over alle op grond van deze richtsnoeren goedgekeurde steunmaatregelen.
- (208) Behalve de in punt (207) bedoelde jaarlijkse verslagen moeten de lidstaten tweejaarlijks een verslag indienen bij de Commissie met belangrijke informatie over de steunmaatregelen die op grond van deze richtsnoeren zijn goedgekeurd, overeenkomstig bijlage V. Wanneer de Commissie op grond van deze richtsnoeren een besluit vaststelt, kan zij met betrekking tot de steunmaatregel aanvullende verslaglegging verlangen.

---

<sup>124</sup> Als er geen formele vereiste voor een jaaraangifte bestaat, wordt 31 december van het jaar waarvoor de steun is verleend, ten behoeve van de codering ingevoerd als de datum waarop de steun is verleend.

<sup>125</sup> Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB L 248 van 24.9.2015, blz. 9).

<sup>126</sup> Verordening (EG) nr 794/2004 van de Commissie van 21 april 2004 tot uitvoering van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag (PB L 140 van 30.4.2004, blz. 1).

### 7.3 Monitoring

- (209) De lidstaten moeten voor alle steunmaatregelen gedetailleerde dossiers bijhouden. Die dossiers moeten alle gegevens bevatten die nodig zijn om aan te tonen dat wordt voldaan aan alle verenigbaarheidsvoorwaarden die in deze richtsnoeren zijn vastgesteld. De lidstaten moeten deze dossiers gedurende tien jaar vanaf het tijdstip waarop de steun werd verleend bijhouden en desgevraagd aan de Commissie verstrekken.

## 8 PLAN INZAKE EX-POSTEVALUATIES

- (210) Als verdere garantie dat verstoringen van de mededinging en het handelsverkeer beperkt blijven, kan de Commissie eisen dat voor bepaalde regelingen een beperking in de tijd geldt (doorgaans vier jaar of minder) en dat er een ex-postevaluatie moet worden uitgevoerd om na te gaan i) of de aannames en voorwaarden op grond waarvan het besluit over de verenigbaarheid is genomen, zijn verwezenlijkt; ii) of de steunmaatregel in het licht van de vooraf bepaalde doelstellingen doeltreffend is; iii) wat de effecten van de steunmaatregel voor de markten en de mededinging zijn, en of zich gedurende de looptijd van de steunregeling geen ongerechtvaardigde verstoring van de mededinging heeft voorgedaan die in strijd is met de belangen van de Unie<sup>127</sup>.
- (211) Een ex-postevaluatie kan vereist zijn voor regelingen waarvoor omvangrijke steunmiddelen zijn uitgetrokken of die nieuwe kenmerken bevatten, of wanneer aanzienlijke veranderingen van de markt, de technologie of de regelgeving worden verwacht. In ieder geval zal een evaluatie vereist zijn voor regelingen waarvan de jaarlijkse begroting voor staatssteun of de geboekte uitgaven in een jaar meer bedragen dan 150 miljoen EUR of meer dan 750 miljoen EUR over hun totale looptijd, d.w.z. de gecombineerde looptijd van de regeling en alle voorgaande regelingen die een soortgelijk doel en geografisch gebied bestrijken, met ingang van de bekendmaking van de richtsnoeren. Gezien de doelstellingen van de evaluatie, en om lidstaten niet onevenredig te belasten, is de ex-postevaluatie enkel vereist voor steunregelingen met een totale looptijd van meer dan drie jaar, met ingang van de bekendmaking van de richtsnoeren.
- (212) Van de vereiste ex-postevaluatie kan worden afgezien voor steunregelingen die een onmiddellijke opvolger zijn van een regeling voor een soortgelijk doel en geografisch gebied dat aan een evaluatie is onderworpen, waarvoor een eindevaluatieverslag is opgesteld overeenkomstig het door de Commissie goedgekeurde evaluatieplan en waarvoor geen negatieve zaken zijn gevonden. Als het eindevaluatieverslag van een regeling niet in overeenstemming is met het goedgekeurde evaluatieplan, moet die regeling op verzoek van de Commissie onmiddellijk worden opgeschort.
- (213) De evaluatie moet erop gericht zijn na te gaan of is voldaan aan de veronderstellingen en de voorwaarden die aan de verenigbaarheid van de regeling ten grondslag liggen en of de steunmaatregel in het licht van de algemene en de specifieke doelstellingen ervan nodig en doeltreffend is. Zij moet ook indicaties geven over de gevolgen van de regeling voor de mededinging en de handel.

---

<sup>127</sup> Zie bijvoorbeeld Besluit C(2012) 8223 final van de Commissie van 20 november 2012 betreffende steunmaatregel SA.33671 (2012/N) — Verenigd Koninkrijk — National Broadband scheme for the UK — Broadband Delivery UK (PB C 16 van 19.1.2013, blz. 2).

- (214) Voor steunregelingen die onderworpen zijn aan de in punt (211) bedoelde evaluatievereiste, moeten de lidstaten een ontwerp-evaluatieplan aanmelden, dat integrerend deel uitmaakt van de beoordeling door de Commissie van de regeling, en wel:
- a) tegelijk met de steunregeling indien de begroting voor staatssteun van de regeling meer bedraagt dan 150 miljoen EUR in een bepaald jaar of meer dan 750 miljoen EUR over de totale looptijd ervan;
  - b) uiterlijk dertig werkdagen na een aanzienlijke wijziging die de begroting van de regeling verhoogt tot meer dan 150 miljoen EUR in een bepaald jaar of meer dan 750 miljoen EUR over de totale looptijd van de regeling;
  - c) uiterlijk dertig werkdagen na de vastlegging in de officiële boekhouding van uitgaven in het kader van de regeling die meer dan 150 miljoen EUR bedragen in het voorgaande jaar.
- (215) Het ontwerp-evaluatieplan moet in overeenstemming zijn met de door de Commissie verstrekte gemeenschappelijke methodologische beginselen<sup>128</sup>. Lidstaten moeten het door de Commissie goedgekeurde evaluatieplan publiceren.
- (216) De ex-postevaluatie moet worden uitgevoerd door een van de steunverlenende autoriteit onafhankelijke deskundige, op basis van het evaluatieplan. Elke evaluatie moet ten minste één tussentijds en één eindevaluatieverslag omvatten. Lidstaten moeten beide verslagen publiceren.
- (217) Het eindevaluatieverslag moet tijdig bij de Commissie worden ingediend zodat zij de eventuele verlenging van de steunregeling kan beoordelen, en ten laatste negen maanden voordat de regeling afloopt. Deze periode kan worden verkort voor regelingen waarvoor de evaluatievereiste in werking treedt in de loop van de laatste twee jaren van de uitvoering. De precieze reikwijdte en de methode waarmee deze evaluatie moet plaatsvinden, zullen worden vastgesteld in het besluit waarbij de steunregeling wordt goedgekeurd. Bij de aanmelding van een eventuele latere steunmaatregel met een soortgelijke doelstelling moet worden beschreven hoe met de uitkomsten van de evaluatie rekening is gehouden.

## 9 SLOTBEPALINGEN

- (218) Deze richtsnoeren zullen van toepassing zijn vanaf de eerste dag na de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.
- (219) De Commissie zal deze richtsnoeren toepassen op alle steunmaatregelen die worden aangemeld na de bekendmaking van deze richtsnoeren in het Publicatieblad, ook indien de projecten al vóór die datum waren aangemeld.
- (220) Overeenkomstig de mededeling van de Commissie betreffende de vaststelling van regels voor de beoordeling van onrechtmatig verleende staatssteun<sup>129</sup>, zal de

---

<sup>128</sup> Werkdocument van de diensten van de Commissie, *Common methodology for State aid evaluation*, Brussel, 28.5.2014, SWD(2014)179 final of de opvolger ervan.

<sup>129</sup> PB C 119 van 22.5.2002, blz. 22.

Commissie op onrechtmatig verleende steun de regels toepassen die van kracht waren op het moment dat de steun werd toegekend. Dienovereenkomstig zal zij deze richtsnoeren toepassen in geval van onwettige steun die is verleend na de datum van bekendmaking van de richtsnoeren.

- (221) De Commissie stelt de lidstaten, op grond van artikel 108, lid 1, van het Verdrag, de volgende passende maatregelen voor:
- a) de lidstaten moeten waar nodig hun bestaande steunregelingen aanpassen aan de bepalingen van onderdeel 7.1 van deze richtsnoeren, en wel binnen twaalf maanden na de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*;
  - b) de lidstaten dienen binnen twee maanden na de datum van bekendmaking van de richtsnoeren in het *Publicatieblad van de Europese Unie* hun uitdrukkelijke en onvoorwaardelijke instemming met de in punt a) voorgestelde dienstige maatregelen (inclusief wijzigingen) mee te delen. Wanneer een antwoord uitblijft, zal de Commissie aannemen dat de betrokken lidstaat niet met de voorgestelde maatregelen instemt.