NL 2018

nr. 12

Speciaal verslag

Breedband in de EU-lidstaten: hoewel er vooruitgang is geboekt, zullen niet alle Europa 2020-streefdoelen worden gehaald

(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU)

CURIA RATIONUM

EUROPESE REKENKAMER

CONTROLETEAM

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's of beheersthema's met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer II "Investeringen ten behoeve van cohesie, groei en inclusie". Mevrouw Iliana Ivanova, deken van deze kamer, is het rapporterend lid. Zij werd ondersteund door Mihail Stefanov, kabinetschef en James Verity, kabinetsattaché; Niels-Erik Brokopp, hoofdmanager; Romuald Kayibanda, taakleider; Przemyslaw Dowgialo, Alessandra Falcinelli, Anna Fiteni, Agota Marczinko, Ana Popescu, Michael Spang, Lutz Venske, en Angelika Zych, controleurs.

Van links naar rechts: Angelika Zych, Niels-Erik Brokopp, Romuald Kayibanda, James Verity, Iliana Ivanova, Lutz Venske, Mihail Stefanov, Agota Marczinko.

INHOUD

	Paragraaf
Woordenlijst en afkortingen	
Samenvatting	I-IX
Inleiding	1-12
Breedband en het belang ervan	1-5
Het EU-beleid voor breedband	6-8
De financiële steun van de EU voor breedbandinfrastructuur	9-12
Reikwijdte en aanpak van de controle	13-15
Opmerkingen	16-78
Hoewel de breedbanddekking in de EU verbetert, zullen bepaalde Europa 2020-streefdoelen waarschijnlijk niet worden gehaald	16-34
Alle lidstaten hebben het streefdoel van basisbreedbanddekking uiterlijk in 2016 behaald	17
Twee van de vijf onderzochte lidstaten bereiken het streefdoel van 30 Mbps-dekking wellicht tegen 2020, maar plattelandsgebieden blijven problematisch in de meeste lidstaten	18-22
Hoewel de meeste onderzochte lidstaten het gebruikstreefdoel waarschijnlijk niet tegen 2020 zullen bereiken …	23-24
… zouden drie van de onderzochte lidstaten, gezien hun huidige plannen, in een goede positie kunnen verkeren om de streefdoelen voor 2025 te bereiken	25-26
De ondersteuning door de Commissie werd positief beoordeeld door de lidstaten, maar de directoraten-generaal coördineren de monitoring onderling niet	27-34
Alle lidstaten hebben breedbandstrategieën ontwikkeld, maar de door ons onderzochte strategieën vertoonden tekortkomingen	35-48
Alle lidstaten ontwikkelden een strategie, maar te laat en de streefdoelen erin sloten niet altijd aan op die in de Europa 2020-strategie	36-40
De strategieën die de onderzochte lidstaten indienden bij de Commissie waren niet altijd compleet	41-44
Niet alle onderzochte lidstaten hebben de uitdagingen aangepakt die verband houden met hun infrastructuur van vroeger	45-48
Verschillende factoren beperkten de voortgang die de lidstaten boekten bij het verwezenlijken van de breedbandstreefdoelen	49-78

In sommige lidstaten is de financiering in voorstedelijke en plattelandsgebieden niet naar behoren aangepakt 50-62

De juridische en mededingingscontext zorgde in sommige lidstaten voor problemen 63-69

Sommige lidstaten verbeterden het proces voor de coördinatie van breedbandinvesteringen maar in één onderzochte lidstaat stelden we een gebrek aan coördinatie tussen programmeringsperioden vast 70-78

Conclusie en aanbevelingen 79-87

Bijlage – Kaarten van 30 Mbps-dekking in Europa

Antwoorden van de Commissie en van de EIB

WOORDENLIJST EN AFKORTINGEN

Backbone	De voornaamste snelle hardware en transmissielijnen van een telecommunicatienetwerk (zoals het internet).
CEF	Financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen (Connecting Europe Facility)
DG	Directoraat-generaal
DG AGRI	DG Landbouw en Plattelandsontwikkeling
DG CNECT	DG Communicatienetwerken, Inhoud en Technologie
DG COMP	DG Concurrentie
DG ECFIN	DG Economische en Financiële Zaken
DG REGIO	DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling
Doelstellingen van de gigabitmaatschappij voor 2025	De Commissie noemde in september 2016 in een mededeling die bekendstaat als de “Gigabitmaatschappij in 2025” drie strategische doelstellingen voor 2025 als aanvulling op die in de digitale agenda voor 2020.
EFRO	Europees Fonds voor regionale ontwikkeling
EFSI	Europees Fonds voor strategische investeringen
ESIF	Europese structuur- en investeringsfondsen
EU	Europese Unie
Europa 2020-breedbanddoelstellingen	In de digitale agenda voor Europa uiteengezette doelstellingen in verband met breedband, een van de zeven vlaggenschipinitiatieven van de Europa 2020-strategie, die de Commissie in 2010 heeft vastgesteld. Deze doelstellingen zijn: i) alle Europeanen tegen 2013 van basisbreedband te voorzien (van 144 Kbps tot 30 Mbps); ii) ervoor te zorgen dat alle Europeanen tegen 2020 toegang krijgen tot snelle breedband (> 30 Mbps); en iii) tegen 2020 te zorgen dat ten minste 50 % van de Europese huishoudens ultrasnelle breedband gebruikt (> 100 Mbps).
Ex-antevoorwaarden	Voorwaarden die zijn gebaseerd op vooraf vastgestelde criteria die worden gezien als noodzakelijke vereisten voor een doeltreffend en doelmatig gebruik van EU-steun. Bij de opstelling van operationele programma’s (OP’s) in het kader van het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), het Cohesiefonds (CF) en het Europees Sociaal Fonds (ESF) voor de programmeringsperiode 2014-2020 moeten de lidstaten beoordelen of er aan deze voorwaarden is voldaan. Is dat niet het geval, dan moeten er actieplannen worden opgesteld om te zorgen dat er uiterlijk op 31 december 2016 aan is voldaan.

Gbps	Een eenheid van gegevensoverdracht die gelijk is aan 1 000 000 000 bits per seconde.
Gebruik	In dit verslag is gebruik een door de Europese Commissie geselecteerde indicator. Deze indicator wordt omschreven als het percentage huishoudens met een breedbandabonnement ten opzichte van het totale aantal huishoudens.
Gevestigde aanbieder	Een bedrijf dat vroeger een monopolie bezat maar dat nu concurreert met andere bedrijven bij het aanbieden van zijn diensten. Veel gevestigde aanbieders hebben voordelen geërfd als voormalig monopoliehouder (bijv. netwerken en klanten).
Kbps	Een eenheid van gegevensoverdracht die gelijk is aan 1 000 bits per seconde.
Mbps	Een eenheid van gegevensoverdracht die gelijk is aan 1 000 000 bits per seconde.
NBP	Nationaal breedbandplan
OP	Operationeel programma

SAMENVATTING

Over breedband

I. Breedband is een algemene term voor sneller internet en andere technische kenmerken waarmee toegang kan worden verkregen tot nieuwe inhoud, applicaties en diensten of waarmee deze kunnen worden aangeboden. Omdat het belang van digitale gegevens toeneemt, zijn goede internetverbindingen tegenwoordig niet alleen van essentieel belang om het concurrentievermogen van Europese bedrijven in de wereldeconomie te behouden, maar ook meer algemeen om de sociale inclusie te bevorderen.

II. Als onderdeel van haar Europa 2020-strategie stelde de EU in 2010 drie streefdoelen vast voor breedband: alle Europeanen tegen 2013 van basisbreedband te voorzien (tot 30 megabit per seconde, Mbps); ii) ervoor te zorgen dat alle Europeanen tegen 2020 toegang krijgen tot snelle breedband (meer dan 30 Mbps); en iii) tegen 2020 te zorgen dat ten minste 50 % van de Europese huishoudens ultrasnelle breedband gebruikt (meer dan 100 Mbps). Ter ondersteuning van deze doelstellingen heeft de EU een aantal beleids- en wetgevingsmaatregelen uitgevoerd en in de periode 2014-2020 ongeveer 15 miljard euro ter beschikking gesteld aan de lidstaten via verschillende financieringsbronnen en -soorten, waaronder 5,6 miljard euro aan leningen van de Europese Investeringsbank (EIB).

Hoe wij onze controle hebben uitgevoerd

III. Wij zijn ingegaan op de doeltreffendheid van de maatregelen die de Europese Commissie en de lidstaten hebben genomen om de Europa 2020-breedbanddoelstellingen te bereiken.

IV. De controle had betrekking op de programmeringsperioden 2007-2013 en 2014-2020 en op alle EU-financieringsbronnen, inclusief de door de EIB verleende steun. Onze controlewerkzaamheden betroffen alle afdelingen van de Commissie met een significante rol op het gebied van breedband en de EIB. Om beter te begrijpen wat de problemen op nationaal niveau waren, richtten we ons op vijf lidstaten: Ierland, Duitsland, Hongarije, Polen en Italië. We bezochten ook een reeks andere

belanghebbenden (zoals nationale regelgevende instanties, ondernemers- en telecommunicatieorganisaties, consumentenorganisaties en vakbonden).

Wat wij hebben geconstateerd

V. Wij hebben geconstateerd dat de breedbanddekking in het algemeen verbetert in de EU maar dat de Europa 2020-streefdoelen niet allemaal zullen worden gehaald. Plattelandsgebieden, waar minder stimulansen zijn voor de particuliere sector om te investeren in het aanbieden van breedband, blijven minder goed verbonden dan steden, en het gebruik van ultrasnelle breedband loopt aanzienlijk achter op het streefdoel.

VI. Wat betreft de drie streefdoelen is het zo dat hoewel bijna alle lidstaten het streefdoel van basisbreedbanddekking tegen 2013 hadden behaald, dit zeer waarschijnlijk niet het geval zal zijn bij het streefdoel voor snelle breedband tegen 2020. Plattelandsgebieden blijven problematisch in de meeste lidstaten: medio 2017 was de dekking in plattelandsgebieden in 14 lidstaten lager dan 50 %. Met betrekking tot het derde streefdoel, het gebruik van ultrasnelle breedband, had medio 2017 slechts 15 % van de huishoudens een abonnement op internetverbindingen met deze snelheid, terwijl het streefdoel voor 2020 50 % is. Ondanks deze problemen zouden drie van de vijf onderzochte lidstaten, als hun plannen worden uitgevoerd zoals beoogd, in een goede positie kunnen verkeren om de doelstellingen van de Commissie voor 2025 te halen, waarvan er één is dat alle huishoudens toegang moeten hebben tot ultrasnelle breedband, die geüpgraded kan worden tot 1 Gbps. De ondersteuning door de Commissie werd positief beoordeeld door de lidstaten, maar de directoraten-generaal coördineren de monitoring onderling niet.

VII. Alle lidstaten hadden breedbandstrategieën ontwikkeld, maar de door ons onderzochte strategieën vertoonden tekortkomingen. Sommige lidstaten hadden hun strategie te laat afgerond en hun streefdoelen sloten niet altijd aan op die in de Europa 2020-strategie. Niet alle lidstaten hadden de uitdagingen aangepakt die verband houden met hun internetinfrastructuur van vroeger (hun telefonie-infrastructuur), wat gevolgen kan hebben voor de toereikendheid van de snelheid op de middellange en lange termijn.

VIII. Verschillende factoren beperkten de voortgang die de lidstaten boekten bij het verwezenlijken van hun breedbandstreefdoelen. Er was niet naar behoren voorzien in financiering voor voorstedelijke en plattelandsgebieden in drie van de lidstaten die we onderzochten, en een belangrijk project van de EIB, dat werd gesteund via het Europees Fonds voor strategische investeringen, was niet gericht op die gebieden waar het meest behoefte bestaat aan overheidssteun. Wij stelden vast dat de juridische en mededingingscontext in twee lidstaten voor problemen zorgde. Daarnaast constateerden wij dat er in één lidstaat sprake was van te weinig afstemming tussen de programmeringsperioden.

Onze aanbevelingen

IX. We doen aanbevelingen op drie gebieden: de strategische planning, het regelgevingskader en de bevordering van concurrentie door middel van financiering. Deze aanbevelingen omvatten het volgende:

- De lidstaten moeten nieuwe plannen ontwikkelen voor de periode na 2020.
- De Commissie dient de toepassing te verduidelijken van de richtsnoeren inzake staatssteun, aangezien sommige lidstaten deze interpreteren op een manier die hun investeringen in breedband wellicht beperkt. Zij moet ook de inspanningen van de lidstaten ondersteunen ter bevordering van de concurrentie bij de verlening van breedbanddiensten door de totstandbrenging van passende netwerken te stimuleren en kleinere projecten, waar passend, samen te voegen tot projecten met een kritieke omvang.
- De EIB moet zijn steun via het EFSI en het Breedbandfonds voor Europese verbindingen richten op projecten met een kleine en middelgrote omvang in gebieden waar het meest behoefte bestaat aan overheidssteun, overeenkomstig het doel van het ondersteunen van risicovollere projecten.

INLEIDING

Breedband en het belang ervan

1. Digitale gegevens via het internet spelen een steeds grotere rol in het leven van burgers, bij de overheid en in het bedrijfsleven. Wil Europa haar concurrentievermogen in de wereldeconomie behouden, dan is een goed niveau van internetsnelheid en -toegang, zoals breedband biedt, van essentieel belang. Enkele voorbeelden:

- een toename van breedbandverbindingen in een land met 10 % zou kunnen leiden tot een stijging van 1 % van het bbp per hoofd van de bevolking per jaar[1];

- door een toename van breedbandverbindingen met 10 % zou de arbeidsproductiviteit de volgende vijf jaar kunnen stijgen met 1,5 %[2]; en

- investeringen in breedband zullen ook bijdragen tot kwalitatief goed onderwijs, sociale inclusie bevorderen en ten goede komen aan plattelandsgebieden en afgelegen regio's.

Sommige belanghebbenden[3] zijn van mening dat breedband zo belangrijk is dat deze gezien kan worden als essentiële nutsvoorziening, net zoals wegen, water, elektriciteit en gas.

2. De term "breedband" heeft in de context van internettoegang geen specifieke technische betekenis maar wordt gebruikt voor elke infrastructuur voor toegang tot snel internet die altijd aan staat en sneller is dan traditionele inbelverbindingen. De commissie heeft drie categorieën downloadsnelheid gedefinieerd:

- "basisbreedband" voor snelheden tussen 144 Kbps en 30 Mbps;

- "snelle breedband" voor snelheden tussen 30 en 100 Mbps; en

---

[1] L. Holt, M. Jamison, "Broadband and contributions to economic growth: lessons from the US experience", Telecommunications Policy v. 33, blz. 575-581; Global Industry Leaders' Forum, Broadband enabled innovation, ITU, 2011.

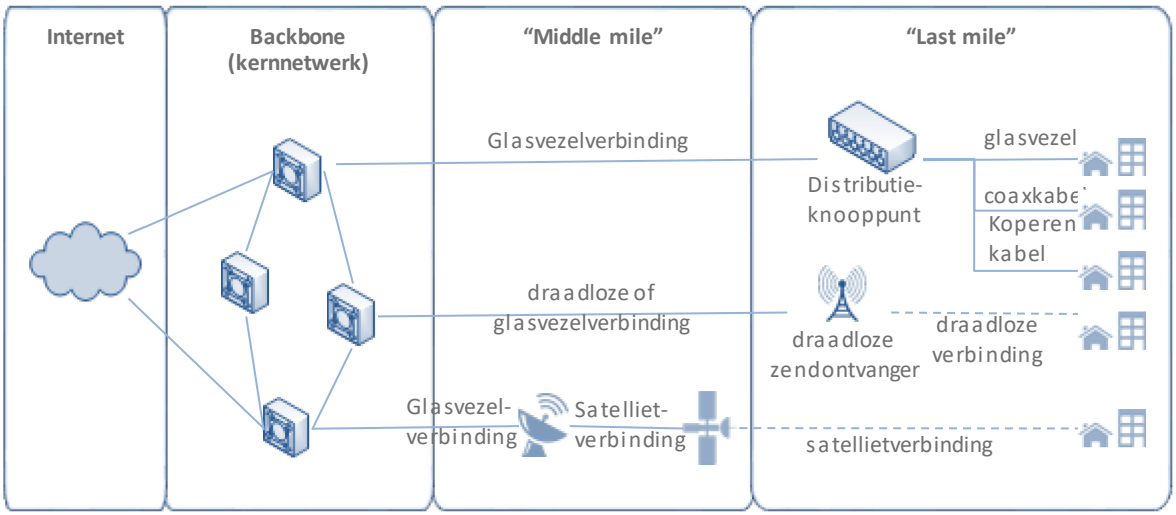
[2] Zie de herziene versie van de digitale agenda voor Europa (2012).

[3] Bijvoorbeeld Intelligent Community Forum Canada en BDO Canada.

- “ultrasnelle breedband” voor snelheden van meer dan 100 Mbps.

3. Een breedbandtoegangsnetwerk bestaat in het algemeen uit drie onderdelen: het backbonenetwerk, de “middle mile”-verbindingen en de “last mile”-verbindingen tot de eindgebruikers (zie ***figuur 1***)[4].

Figuur 1 – Onderdelen van een breedbandnetwerk



Bron: ERK.

4. Bij het beoordelen van de internetsnelheid bestaat er een belangrijk onderscheid tussen download- en uploadsnelheid. De downloadsnelheid verwijst naar het tempo waarmee gegevens worden ontvangen van een systeem op afstand, zoals bij surfen op internet of het streamen van video’s; de uploadsnelheid betreft het tempo waarmee gegevens worden verzonden naar een systeem op afstand, zoals tijdens een videoconferentie. Andere technische kenmerken worden steeds belangrijker voor de verlening van bepaalde diensten (zoals videoconferenties, cloud computing, geconnecteerd rijden en e-gezondheidszorg). De gebruikte soort infrastructuur bepaalt de maximale verbindingssnelheid. Er zijn vijf soorten infrastructuur waarmee breedbanddiensten kunnen worden geleverd: glasvezellijnen, coaxkabel, koperen telefoonlijnen, terrestrische draadloze verbindingen (antennesites/-masten) en satellietverbindingen (zie ***tabel 1***). Dankzij snelle technologische ontwikkelingen

[4] Europese Commissie, “Gids voor investeringen in snelle breedband”, 2014.

is het binnenkort ook mogelijk met andere technologieën snelle breedbanddiensten te leveren (zie ***tekstvak 1***).

Tabel 1 – Soorten breedbandinfrastructuur en de huidige commerciële technologie[1]

Bedraad of draadloos	**Infrastructuur**	**Indicatieve downloadsnelheid**	**Indicatieve uploadsnelheid**
Bedraad	Glasvezel	tot 2,5 Gbps	tot 1,2 Gbps
	Coaxkabel	300 Mbps tot 2 Gbps	tot 50 Mbps
	Koperen telefoonkabel	5 Mbps tot 100 Mbps	tot 10 Mbps
Draadloos	Terrestrische draadloze verbindingen	60 Mbps	tot 10 Mbps
	Satellietverbindingen	tot 20 Mbps	tot 8 Mbps

[1] De werkelijke snelheid waarover de klanten beschikken, zal afhangen van de aanbieders en technische upgrades.

Bron: Analyse van de ERK op basis van gegevens van Acreo Swedish ICT.

Tekstvak 1 – Technologische ontwikkelingen

- **Hybride internetoplossingen** combineren het koperen telefoonnetwerk en het mobiele 4G-netwerk om de snelheid voor klanten te verhogen met behulp van een specifieke toegangspoort (een soort modem). Deze oplossing is al in gebruik in België en Nederland met snelheden van 30 Mbps in gebieden waar de dekking voorheen minder was.

- **De satellietindustrie** levert momenteel de satellietbreedband van de volgende generatie. Twee recente innovaties zijn de “high-throughput”-satellieten en de satellieten in een niet-geostationaire baan. Door de gebruikmaking van dit soort satellieten kunnen verbindingen van meer dan 30 Mbps in de toekomst wellicht worden aangeboden aan een groter aantal klanten op het platteland of in afgelegen gebieden.

- **5G**, mobiele netwerken van de vijfde generatie vormen de volgende standaard voor draadloze telecommunicatie. Volgens de planning moet de capaciteit van 5G groter zijn dan bij het huidige 4G, waardoor een hogere dichtheid aan mobielebreedbandgebruikers mogelijk wordt, en waarbij communicatie van toestel naar toestel wordt ondersteund, evenals betrouwbaarder communicatie tussen machines en communicatie tussen machines op grote schaal. 5G omvat drie elementen:

1) verbeterde mobiele breedband, 2) grootschalig internet der dingen, en 3) “mission critical”-diensten (zoals zelfrijdende auto’s). Voor 5G is “middle mile”-infrastructuur op basis van glasvezel nodig, waardoor 5G een aanvulling vormt op, maar geen vervanging is van snellebreedbandnetwerken dicht bij de eindgebruiker.

5. Elk van deze technologieën heeft eigen kenmerken, alsmede kosten en baten, waarbij de bestaande koperen telefoonlijnen de goedkoopste technologie voor een lagere snelheid vormen en glasvezel de hoogste snelheid levert tegen hogere kosten. Voor toekomstige toepassingen in verband met het internet der dingen (zie ***tekstvak 2***) zullen deze netwerken hogere snelheden en meer betrouwbaarheid moeten bieden en moet de omvang ervan groter zijn[5]. Over het algemeen is het duurder om een technologie uit te rollen waarmee hogere snelheden worden bereikt dan een technologie met lagere snelheden, hoewel de onderhoudskosten lager zijn. Daarnaast is het ook waarschijnlijk dat de beheerskosten van exploitanten geleidelijk afnemen naarmate netwerken van vroeger buiten gebruik worden gesteld.

Tekstvak 2 – Het internet der dingen

Het internet der dingen is een netwerk van fysieke apparaten die gegevens kunnen overdragen zonder dat daarvoor interactie tussen mensen of tussen mens en computer nodig is. Voorbeelden hiervan zijn: Slimme woningen (bijv. regeling van thermostaat, verlichting of muziek), slimme steden (bijv. regeling van straatverlichting, verkeerslichten, parkeerplaatsen), zelfrijdende auto’s, slimme landbouw (combinatie van gegevens over bodemvochtgehalte of gebruik van pesticiden met geavanceerde beeldvorming).

Het EU-beleid voor breedband

6. De Europa 2020-strategie, die in 2010 werd vastgesteld, is de langetermijnstrategie van de EU voor slimme, duurzame en inclusieve groei[6]. Deze omvat zeven

---

[5] “The State of Broadband”, Broadband Commission for Sustainable Development, ITU & Unesco, september 2017.

[6] COM(2010) 2020 “Europa 2020 – Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei”.

vlaggenschipinitiatieven. Eén hiervan, “Een digitale agenda voor Europa”[7], beschrijft de streefdoelen voor snel en ultrasnel internet om het sociale en economische potentieel van informatie- en communicatietechnologieën (ICT) voor EU-burgers en -bedrijven te optimaliseren, en dan met name dat van het internet. In de digitale agenda, die in 2012 werd geactualiseerd[8], worden drie doelstellingen uiteengezet voor breedband:

- alle Europeanen tegen 2013 van basisbreedband te voorzien;
- ervoor te zorgen dat alle Europeanen tegen 2020 toegang krijgen tot snelle breedband (> 30 Mbps); en
- te zorgen voor dat ten minste 50 % van de Europese huishoudens ultrasnelle breedband gebruikt (> 100 Mbps) tegen 2020.

De eerste twee streefdoelen zijn gericht op het aanbieden van bepaalde snelheden, terwijl het derde betrekking heeft op de vraag van gebruikers. Deze streefdoelen zijn een referentie geworden voor het overheidsbeleid in de hele EU en hebben richting gegeven aan particuliere en overheidsinvesteringen. Het vergelijkbare streefdoel voor de VS is te vinden in ***tekstvak 3***.

Tekstvak 3 – Breedbandstreefdoelen in de VS

In de VS werd het nationale breedbandplan “Connecting America” in maart 2010 vastgesteld. Daarin werd aanbevolen dat het land zes doelen voor 2020 zou vaststellen en volgen, waarvan als eerste: minimaal 100 miljoen huishoudens in de VS moeten betaalbare toegang hebben tot een werkelijke downloadsnelheid van minimaal 100 megabit per seconde en een werkelijke uploadsnelheid van minimaal 50 megabit per seconde. De doelstellingen hadden dus niet betrekking op 100 % van de bevolking en in de streefdoelen werd de werkelijke upload- en downloadsnelheid vermeld.

---

[7] COM(2010) 245.

[8] COM(2012) 784. Aangezien dit een mededeling van de Commissie is, betreft het “soft law” van de EU en is deze niet bindend.

7. In 2010 zette de Commissie ook een gemeenschappelijk actiekader op EU- en lidstaatniveau uiteen om deze streefdoelen te behalen. De lidstaten moesten onder andere: i) uiterlijk in 2012 nationale breedbandplannen hebben ontwikkeld en met de uitvoering ervan zijn begonnen; ii) maatregelen nemen, met inbegrip van de vaststelling van wettelijke bepalingen, om investeringen in breedband gemakkelijker te maken; en iii) de structuurfondsen en het Fonds voor plattelandsontwikkeling volledig benutten.

8. De Commissie noemde in september 2016 in een mededeling die bekendstaat als de "Gigabitmaatschappij in 2025"[9] drie strategische doelstellingen voor 2025 als aanvulling op die in de digitale agenda voor 2020:

- connectiviteit van ten minste 1 gigabit[10] voor alle belangrijke sociaal-economische actoren (zoals scholen, transportknooppunten en de belangrijkste aanbieders van openbare diensten);

- ononderbroken 5G-dekking voor alle stedelijke gebieden en alle belangrijke vervoerroutes over land; en

- toegang voor alle Europese huishoudens, in de steden en op het platteland, tot internetverbindingen met een downloadsnelheid van ten minste 100 Mbps, op te waarderen tot gigabitsnelheid.

De financiële steun van de EU voor breedbandinfrastructuur

9. De Europese Commissie schatte in 2013 dat er tot 250 miljard euro nodig zou zijn om de breedbandstreefdoelen voor 2020 te verwezenlijken[11]. Door het hergebruik van bestaande

---

[9] COM(2016) 587.

[10] Een gigabit per seconde is 1000 Mbps, aanzienlijk sneller dan de Europa 2020-streefdoelen.

[11] Europese Commissie,"The socio-economic impact of bandwith", 2013, blz. 207.

infrastructuur en een doeltreffende uitvoering van de richtlijn betreffende de verlaging van de kosten[12] zouden deze kosten kunnen afnemen[13].

10. De telecommunicatiesector is de grote particuliere investeerder in breedbandinfrastructuur. Sommige marktsegmenten, zoals plattelandsgebieden, zijn niet aantrekkelijk voor particuliere investeerders. Financiering uit de overheidssector – op nationaal, regionaal of gemeentelijk niveau – is noodzakelijk om een aanvaardbare breedbandverbinding te kunnen bieden in die gebieden. De EU vormt een bijkomende financieringsbron in aanvulling op andere bronnen van overheidsfinanciering (nationaal, regionaal of lokaal) in gebieden waar de markt faalt. In sommige lidstaten kan zij de belangrijkste bron van overheidsfinanciering vormen.

11. Voor de programmeringsperiode 2014-2020 stelt de EU bijna 15 miljard euro, waaronder 5,6 miljard euro aan EIB-leningen, beschikbaar voor de lidstaten om breedband te ondersteunen, een significante stijging ten opzichte van de 3 miljard euro voor de periode 2007-2013. Dit komt overeen met ongeveer 6 % van de totale benodigde investering. Er zijn vijf belangrijke financieringsbronnen (zie ***tabel 2***).

---

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

[13] Fibre to the Home Council Europe, News Flash, “Costs for fibre based Gigabit Society significant but achievable”, FTTH-conferentie, Marseille, 16.2.2017.

Tabel 2 – Samenvatting van de financieringsbronnen van voor de programmeringsperioden 2007-2013 en 2014-2020

Financieringsbron	**Soort steun**	**Bedrag in de programmeringsperiode** *(miljoen euro)*	
		2014-2020	**2007-2013**
Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF):			
Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO),	Subsidies	6 019	2 456
Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo)	Subsidies	921	282
Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSI)[1]	Leningen	2 032	-
Financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen (CEF)			
CEF-schuldinstrument	Leningen	16	
Initiatief WIFI4EU	Subsidies	120	
Breedbandfonds voor Europese verbindingen (CEBF), waaronder	Belegging in aandelen	240	-
van de Commissie		100	
van de EIB en het EFSI		140	
Europese Investeringsbank (EIB)	Leningen	5 600	
Totaal beschikbaar		**14 948**	**2 738**

[1] Het betreft de EFSI-bedragen tot eind juni 2017.

Bron: Analyse van de ERK op basis van gegevens van de Commissie en de EIB.

12. De Commissie beheert de structuurfondsen (EFRO en Elfpo) samen met de lidstaten. De Commissie biedt ook een garantie ter ondersteuning van door de EIB gefinancierde projecten. De EIB is verantwoordelijk voor het beheer van zijn eigen leningen en het Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSI). De Commissie beheert de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen (CEF) en het is de bedoeling dat een gedeelte van de in het kader van het CEF voor breedband beschikbare middelen wordt geïnvesteerd in het Breedbandfonds voor Europese verbindingen (CEBF). Het CEBF zal worden beheerd door een onafhankelijke fondsbeheerder met de opdracht om te handelen in overeenstemming met de door de EIB, de Commissie en de andere financieringspartners overeengekomen opdrachtbeschrijving.

REIKWIJDTE EN AANPAK VAN DE CONTROLE

13. De controle betrof de doeltreffendheid van de maatregelen die de Commissie, de lidstaten en de EIB hebben genomen om de Europa 2020-breedbanddoelstellingen te bereiken. Dit is bijzonder relevant omdat de 2020-deadline nadert en de Commissie nieuwe doelstellingen voor 2025 heeft meegedeeld. Daartoe onderzochten wij of:

- de lidstaten de Europa 2020-breedbanddoelstellingen waarschijnlijk zullen bereiken en of de Commissie dit monitorde;
- de lidstaten passende strategieën hadden ontwikkeld om deze doelstellingen te bereiken; en
- de lidstaten hun strategieën doeltreffend hadden uitgevoerd – met inbegrip van de gekozen maatregelen en financieringsbronnen (waaronder de EIB) en de gecreëerde juridische, technologische en mededingingscontext.

Wij onderzochten ook de ondersteuning door de Commissie met betrekking tot deze drie onderwerpen.

14. Deze controle had betrekking op alle financieringsbronnen die in ***tabel 2*** zijn opgesomd: EFRO, Elfpo, CEF, EFSI, EIB-leningen en CEBF. De controle was gericht op vijf lidstaten: Ierland, Duitsland, Hongarije, Polen en Italië. De lidstaten vertegenwoordigen ongeveer 40 % van de EU-bevolking en werden geselecteerd met het oog op een redelijk evenwicht wat betreft geografische spreiding en aspecten van breedbanddekking, zoals landelijkheid en abonnementsprijs. De controle bestreek de programmeringsperioden 2007-2013 en 2014-2020.

15. Op EU-niveau had de controle betrekking op alle directoraten-generaal van de Commissie met een significante rol op het gebied van breedband[14], en ook op de EIB in verband met het EFSI en het CEBF. Het controleteam bezocht verschillende relevante belanghebbenden en ngo's in Brussel en de lidstaten: telecommunicatie-organisaties,

---

[14] DG CNECT, DG REGIO, DG AGRI, DG ECFIN en DG COMP.

consumentenorganisaties en ondernemersorganisaties. De bezoeken in de onderzochte lidstaten werden afgelegd bij ministeries die verantwoordelijk zijn voor het ontwerpen en uitvoeren van de breedbandstrategie, organen die verantwoordelijk zijn voor het beheer van de programma's die worden gefinancierd via de ESI-fondsen, adviesbureaus voor breedband en nationale regelgevende instanties. Wij hadden ook baat bij de input van telecommunicatiedeskundigen met betrekking tot de opmerkingen, conclusies en aanbevelingen in dit verslag.

OPMERKINGEN

Hoewel de breedbanddekking in de EU verbetert, zullen bepaalde Europa 2020-streefdoelen waarschijnlijk niet worden gehaald

16. Wij evalueerden de vooruitgang die de lidstaten sinds 2010 hebben geboekt ten aanzien van de drie streefdoelen van de digitale agenda (zie de ***paragrafen 6 en 7***). We onderzochten ook of de lidstaten de doelstellingen voor 2025 waarschijnlijk zouden bereiken, en beoordeelden de monitoring door de Commissie en haar ondersteuning van de lidstaten.

Alle lidstaten hebben het streefdoel van basisbreedbanddekking uiterlijk in 2016 behaald

Streefdoel 1: alle Europeanen tegen 2013 van basisbreedband te voorzien

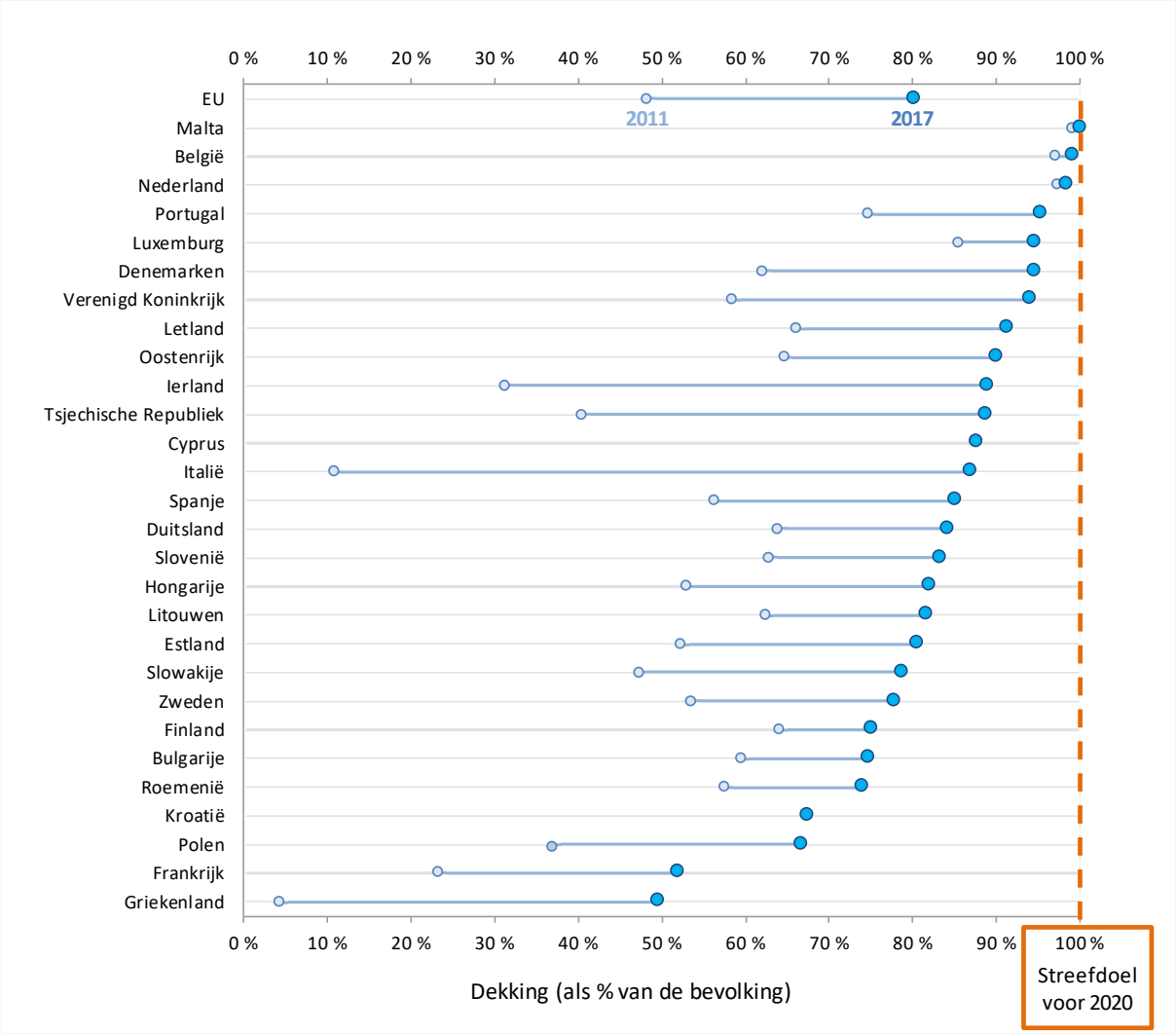
17. Eind 2013 hadden alle lidstaten behalve de drie Baltische landen (Estland, Letland en Litouwen) het streefdoel voor basisbreedbanddekking bereikt. Eind juni 2016 hadden zo goed als alle burgers in de EU toegang tot basisbreedbandnetwerken en 98 % van de huishoudens had toegang tot vaste breedbandverbindingen.

Twee van de vijf onderzochte lidstaten bereiken het streefdoel van 30 Mbps-dekking wellicht tegen 2020, maar plattelandsgebieden blijven problematisch in de meeste lidstaten

> Streefdoel 2: ervoor te zorgen dat alle Europeanen tegen 2020 toegang krijgen tot snelle breedband (> 30 Mbps)

18. Met betrekking tot dit streefdoel constateerden wij significante verbeteringen in de meeste lidstaten. In de hele EU nam het aandeel huishoudens met toegang tot snelle breedband toe van 48 % in 2011 tot 80 % in juni 2017. Op dat moment had Malta het streefdoel al bereikt. Er blijven echter belangrijke verschillen bestaan tussen de lidstaten: in Griekenland en Frankrijk was de dekking ongeveer 50 % en in zeven andere lidstaten bleef deze onder 80 % (zie ***figuur 2***).

Figuur 2 – 30 Mbps-dekking in alle lidstaten in 2011 en in 2017



NB: Er waren geen gegevens beschikbaar voor Cyprus en Kroatië in 2011.

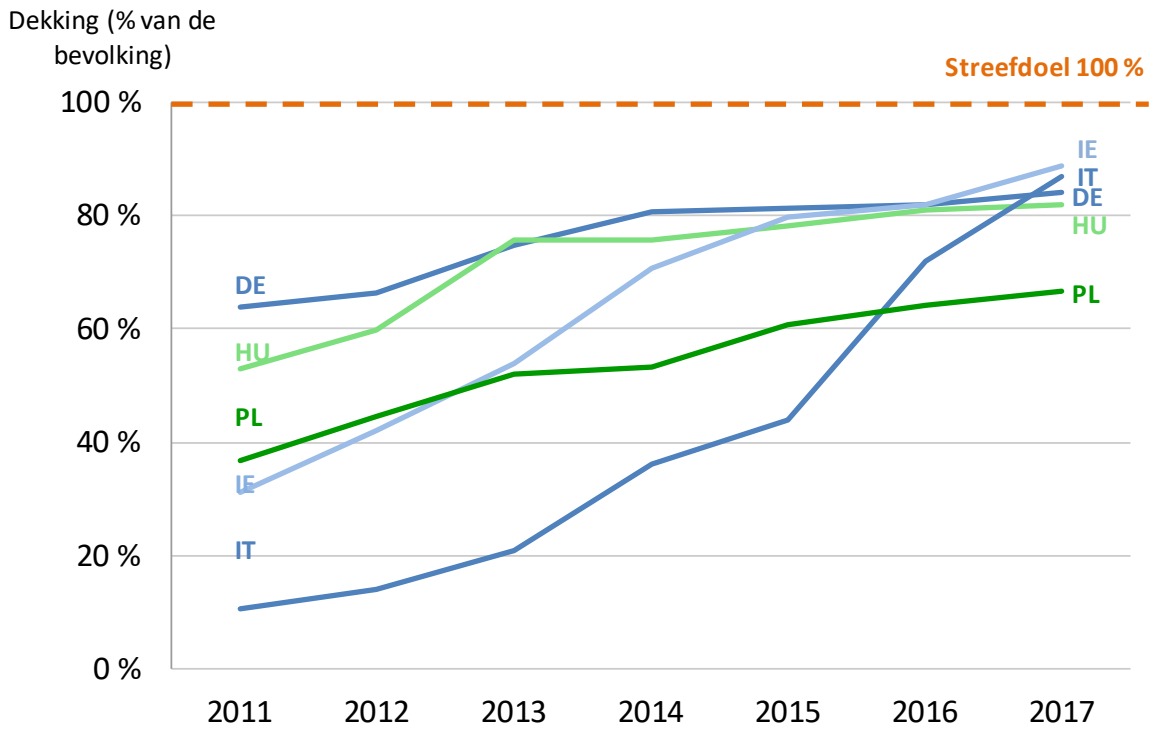
Bron: Analyse van de ERK op basis van gegevens van de Commissie.

19. In de vijf gecontroleerde lidstaten was er ook stijgende trend te zien voor de dekking tussen 2011 en 2017 (zie ***figuur 3***). Door middel van een combinatie van particuliere en publieke investeringen hebben Hongarije, Ierland en Italië hun snellebreedbanddekking sinds 2011 aanzienlijk uitgebreid. Daarnaast bestaan er in deze drie lidstaten plannen om de dekking in voorstedelijke en plattelandsgebieden verder uit te breiden.

20. Wat Ierland en Italië betreft is het, gezien de voortgang in het verleden en de huidige plannen, echter onwaarschijnlijk dat 30 Mbps tegen 2020 beschikbaar zal zijn voor alle burgers. Twee lidstaten, Hongarije en Duitsland, zouden de dekking van 100 % van de bevolking met 30 MBPS tegen 2020 nog kunnen halen gezien hun uitrolplannen. In Polen viel

eind 2017 13 % van de huishoudens buiten de uitrolplannen voor 2020, voornamelijk in voorstedelijke en plattelandsgebieden (zie ***paragraaf 57***).

Figuur 3 – Ontwikkeling van de 30 Mbps-dekking in de vijf onderzochte lidstaten van 2011 tot en met 2017



Bron: Analyse van de ERK op basis van gegevens van de Commissie.

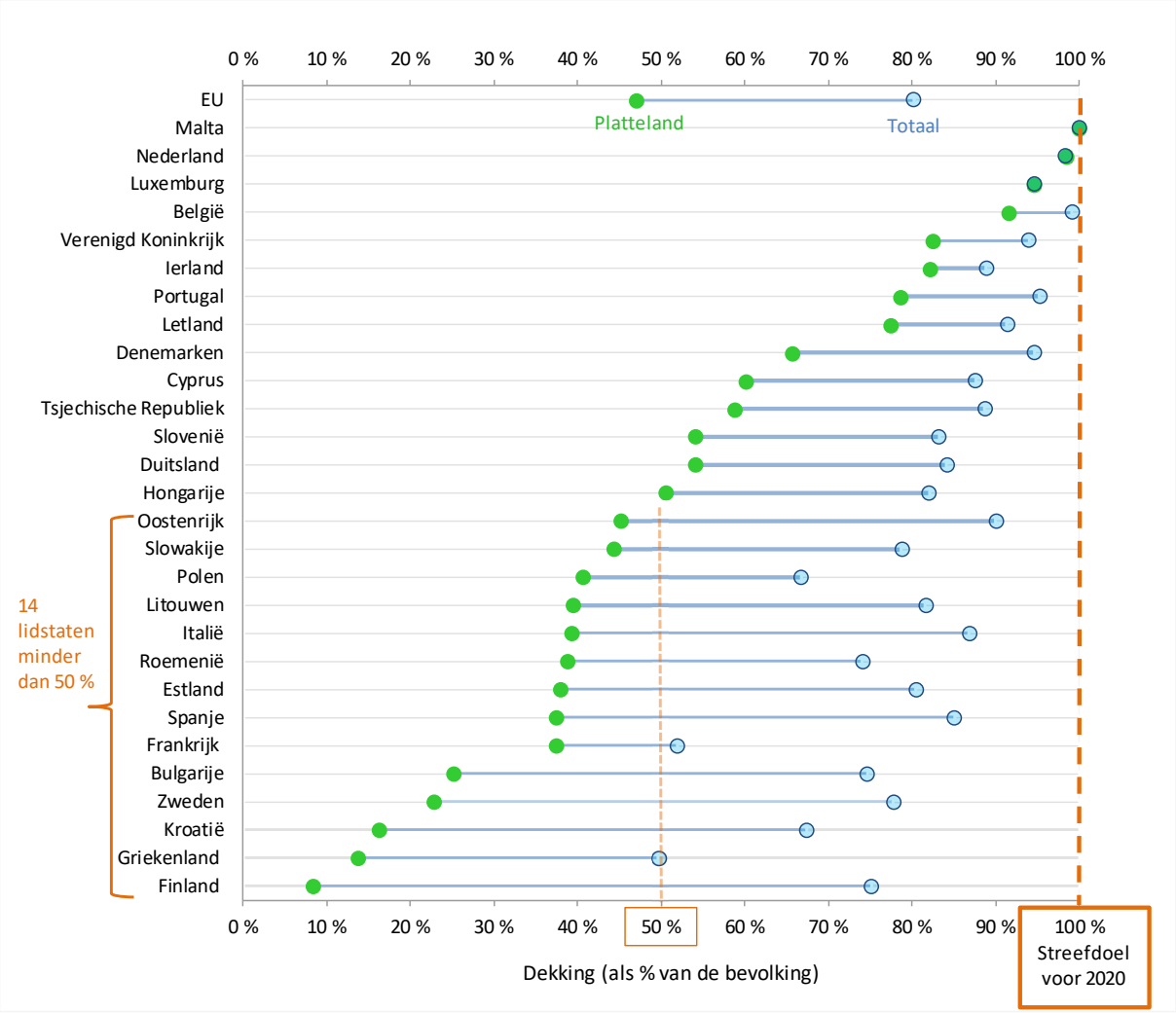
21. Achter deze algemene toename van snellebreedbanddekking gaat een significant verschil tussen de dekking in stedelijke en die in plattelandsgebieden schuil. In de hele EU was de dekking in plattelandsgebieden in 2016 47 % van de huishoudens, terwijl het totale gemiddelde 80 % was[15]. Slechts in drie relatief kleine of verstedelijkte lidstaten, Malta, Luxemburg en Nederland, was de dekking in de plattelandsgebieden gelijk aan die in de stedelijke gebieden (zie ***figuur 4***). In veel lidstaten ligt de dekking in plattelandsgebieden ver

[15] Commissaris Hogan wees tijdens een speech in november 2017 op dit verschil tussen stedelijke en plattelandsgebieden: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/hogan/announcements/speech-broadband-competence-office-launch-event-20th-november-2017-brussels_en.

onder de totale dekking en voor 14 lidstaten is de dekking door snelle breedband in plattelandsgebieden minder dan 50 %. Zonder goede breedbanddekking bestaat het risico dat plattelandsgebieden de economische en sociale voordelen mislopen die eruit kunnen voortvloeien(zie ***paragraaf 1***).

22. In Frankrijk was het bijgewerkte nationale breedbandplan van 2013 gericht op een dekking van de hele bevolking met snelheden van 30 Mbps tegen 2022, waarbij er voor 80 % van de bevolking glasvezelverbindingen moeten zijn. In een verslag uit januari 2017 plaatste de Franse rekenkamer echter vraagtekens bij het belang van het gebruik van glasvezel in bepaalde gebieden, omdat de kosten van glasvezel hoog zijn en de uitvoering te veel tijd in beslag neemt. Frankrijk overweegt nu om in bepaalde gebieden gebruik te maken van andere technologieën zoals vaste draadloze 4G-verbindingen.

Figuur 4 – 30 Mbps-dekking in plattelandsgebieden in vergelijking met de totale dekking in 2017



Bron: Analyse van de ERK op basis van gegevens van de Commissie.

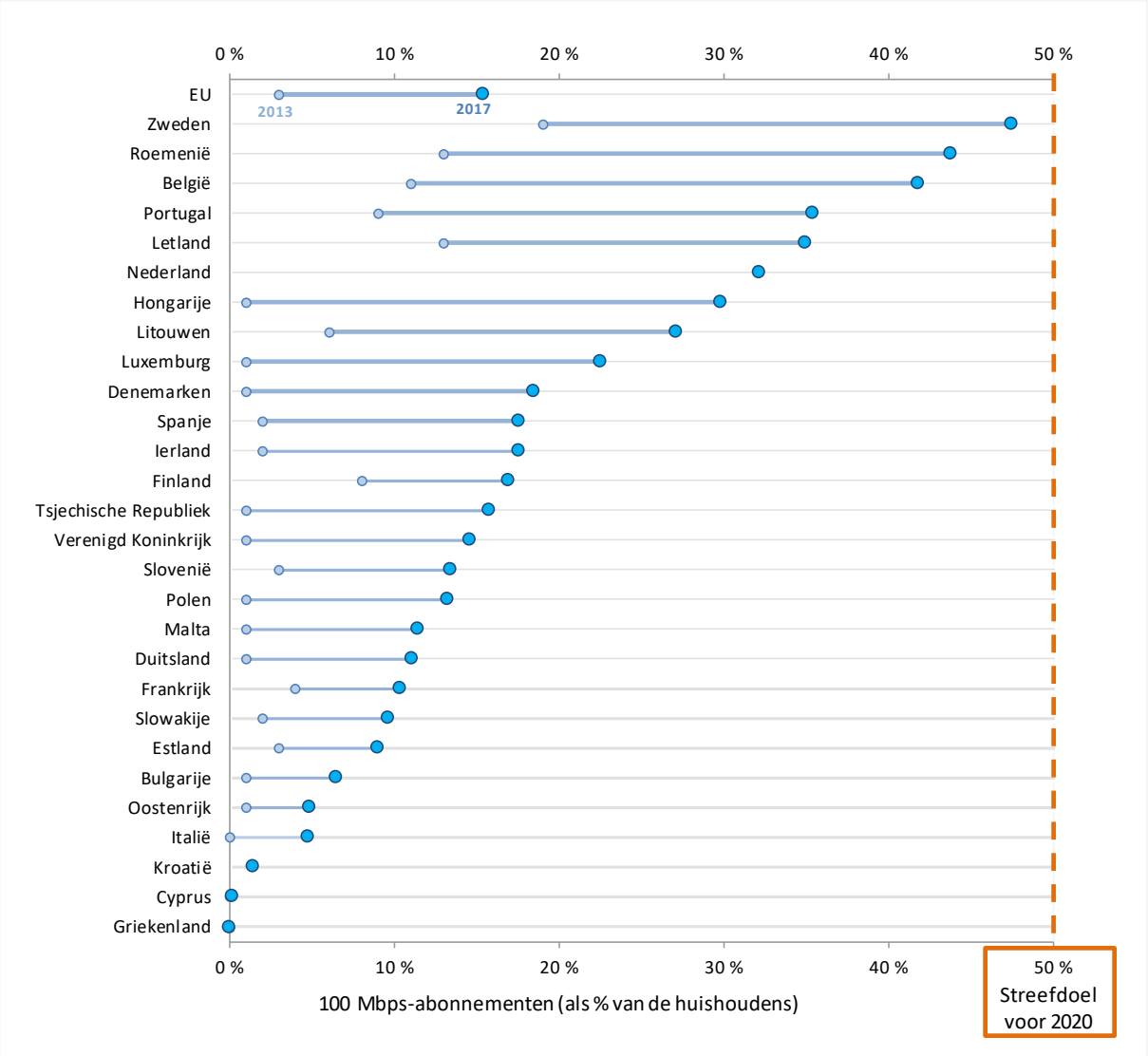
Hoewel de meeste onderzochte lidstaten het gebruikstreefdoel waarschijnlijk niet tegen 2020 zullen bereiken …

> Streefdoel 3: te zorgen dat ten minste 50 % van de Europese huishoudens ultrasnelle breedband gebruikt (> 100 Mbps) tegen 2020

23. Er moet ultrasnelle breedband beschikbaar zijn, willen huishoudens een abonnement kunnen nemen op 100 Mbps-diensten. Het gebruik is echter ook vraaggestuurd en hangt af van meerdere variabelen, zoals leeftijd en opleiding van de bevolking, abonnementsprijs en koopkracht. Streefdoel 3 blijft een grote uitdaging voor alle lidstaten. Hoewel het gebruik sinds 2013 is gestegen, was het in 2017 in 19 lidstaten nog steeds minder dan 20 %, ver

onder het streefdoel van 50 %. In de hele EU had medio 2017 slechts 15 % van de Europese huishoudens een abonnement op verbindingen van minimaal 100 Mbps (zie ***figuur 5***). We constateren dat de streefdoelen voor de gigabitmaatschappij voor 2025 (zie ***paragraaf 8***) geen streefdoel voor het gebruik omvatten.

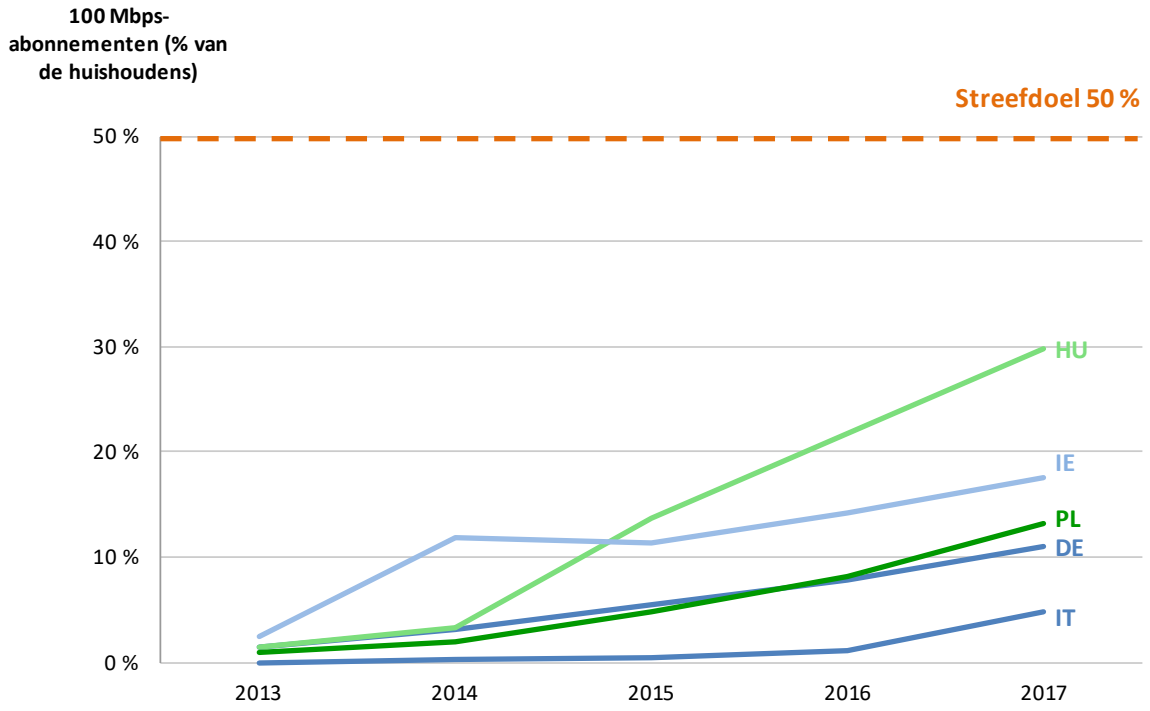
Figuur 5 – 100 Mbps-abonnementen in 2013 en 2017



Bron: Analyse van de ERK op basis van gegevens van de Commissie.

24. In de vijf onderzochte lidstaten liep het gebruik in 2017 uiteen van minder dan 5 % tot bijna 30 %. Voor deze vijf lidstaten zou het tempo waarin het gebruik sinds 2013 is toegenomen, behalve in Hongarije, niet voldoende zijn om het streefdoel van een gebruik van 50 % tegen 2020 te bereiken (zie ***figuur 6***).

Figuur 6 – Ontwikkeling van de afgesloten 100 Mbps-abonnementen in de vijf onderzochte lidstaten van 2013 tot en met 2017



Bron: Analyse van de ERK op basis van gegevens van de Commissie.

… zouden drie van de onderzochte lidstaten, gezien hun huidige plannen, in een goede positie kunnen verkeren om de streefdoelen voor 2025 te bereiken

25. In de mededeling van de Commissie van 2016 over de gigabitmaatschappij worden drie strategische doelstellingen vastgesteld voor 2025. Deze doelstellingen vormen een aanvulling op die in de digitale agenda voor 2020 en betreffen snelheden van 100 Mbps tot 1 Gbps.

26. Zoals hierboven uiteengezet (zie ***paragraaf 20***) is het onwaarschijnlijk dat Ierland en Italië het streefdoel van een volledige dekking met 30 Mbps tegen 2020 zullen verwezenlijken. Als hun huidige plannen echter worden uitgevoerd zoals beoogd, zullen Ierland en Italië, samen met Hongarije, in een betere positie verkeren om de streefdoelen voor 2025 te bereiken. In deze lidstaten is het met de technologieën die worden gebruikt om de dekking uit te breiden, voornamelijk coaxkabel en glasvezel, mogelijk om snelheden van meer dan 100 Mbps te bereiken, die in sommige gevallen geüpgraded kunnen worden tot

1 Gbps. De twee andere lidstaten zullen hun plannen moeten aanpassen om de streefdoelen voor 2025 erin tot uitdrukking te brengen.

De ondersteuning door de Commissie werd positief beoordeeld door de lidstaten, maar de directoraten-generaal coördineren de monitoring onderling niet

27. Wij onderzochten of de Commissie de lidstaten richtsnoeren over breedband had verstrekt en of zij de lidstaten had ondersteund bij de praktische uitvoering van hun plannen. Wij beoordeelden of de Commissie de lidstaten had ondersteund bij het monitoren van hun prestaties, met inbegrip van de vraag of de Commissie de lidstaten had aangemoedigd om tekortkomingen met betrekking tot de verwezenlijking van de breedbanddoelstellingen aan te pakken.

De richtsnoeren en ondersteuning van de Commissie hadden betrekking op meerdere onderwerpen en werden voortdurend verder uitgebreid om de uitvoering te verbeteren

28. De Commissie verstrekte een hele reeks richtsnoeren over een aantal verschillende onderwerpen. Dit omvatte mededelingen (zoals de EU-richtsnoeren voor de toepassing van de staatssteunregels in het kader van de snelle uitrol van breedbandnetwerken[16]), gidsen met uitleg op verschillende terreinen die door derden zijn opgesteld voor de Commissie (zoals de "Gids voor investeringen in snelle breedband"[17] en "The broadband State aid rules explained, An eGuide for Decision Makers"[18]) en de verspreiding van goede praktijken. ***Tekstvak 4*** bevat een voorbeeld van nuttige richtsnoeren die zijn verstrekt door de Commissie.

---

[16] EU-richtsnoeren voor de toepassing van de staatssteunregels in het kader van de snelle uitrol van breedbandnetwerken, Mededeling van de Commissie 2013/C 25/01.

[17] Versie 1.1 van 22.10.2014 die de in 2011 gepubliceerde Guide to Broadband Investment vervangt.

[18] Eindverslag, 2013, WIK-Consult GmbH (SMART 2013/0064).

Tekstvak 4 – Het in kaart brengen van breedband

Het in kaart brengen van breedband is een essentieel onderdeel van de planning van breedbandnetwerken en vormt de grondslag voor de EU-staatssteunbeoordeling van deze projecten. Het in kaart brengen van breedbandnetwerken draagt bij tot een doelgerichter inzet van financiering en vergemakkelijkt de planning. Als breedband niet goed in kaart wordt gebracht, kan dit leiden tot een slechte financiële levensvatbaarheid van zowel publieke als particuliere investeringen.

Het in kaart brengen van breedband is het verzamelen en presenteren van gegevens over de uitrol van breedband. Dit betreft niet alleen de visualisatie met betrekking tot de geografische situatie, maar omvat het hele gegevensverzamelingsproces. Dit kunnen gegevens zijn over de uitrol van de breedbandinfrastructuur zelf, d.w.z. koper of glasvezel, en het kan ook verband houden met infrastructuur, zoals kabelgoten en leidingen. Daarnaast moet bij het in kaart brengen van breedband rekening worden gehouden met het werkelijke aanbod van en de werkelijke vraag naar breedbanddiensten alsmede met bestaande en geplande investeringen in de breedbandinfrastructuur.

In een studie voor de Commissie[19] werden initiatieven uit Europa en van over de hele wereld met betrekking tot het in kaart brengen van breedband en infrastructuur geëvalueerd en werden vier manieren ontwikkeld om breedband in kaart te brengen: het in kaart brengen van infrastructuur, het in kaart brengen van investeringen, het in kaart brengen van diensten en het in kaart brengen van de vraag. Openbaar beschikbare kaarten en statistieken zijn de meest zichtbare uitkomsten van het in kaart brengen van breedband in de EU-lidstaten; in de meeste gevallen betreffen deze een combinatie van de vier manieren om breedband in kaart te brengen.

29. Naast schriftelijke richtsnoeren bood de Commissie de lidstaten ook praktische technische ondersteuning (bijv. via het Jaspers-initiatief[20]), deskundigheid en begeleiding in

---

[19] "Broadband and infrastructure mapping study. SMART 2012/0022", TÜV Rheinland en WIK Consult voor de Europese Commissie, 2014.

[20] Joint Assistance to Support Projects in European Regions (gezamenlijke bijstand ter ondersteuning van projecten in Europese regio's). De Jaspers-steun voor breedband bestond hoofdzakelijk in het ondersteunen van de lidstaten bij hun kosten-batenanalyse en hun aanvraag van financiering voor grote projecten in het kader van het EFRO. Zie Speciaal verslag nr. 1/2018 van de ERK "Gezamenlijke ondersteuning van projecten in de Europese regio's (Jaspers) – tijd voor een meer doelgerichte aanwending" voor meer informatie over het Jaspers-initiatief.

verschillende situaties (bijv. de naleving van de ex-antevoorwaarden, met inbegrip van het in kaart brengen van breedband, zoals hierboven bedoeld[21], en de uitvoering van operationele programma's). De Commissie heeft ook het netwerk van adviesbureaus voor breedband opgezet (zie ***tekstvak 5***).

30. De vijf onderzochte lidstaten meldden ons dat zij de formele en informele ondersteuning door de Commissie als positief beoordeelden.

Tekstvak 5 – Het Europese netwerk van adviesbureaus voor breedband (Broadband Competence Offices, BCO's)

In november 2015 nodigden de Commissarissen van DG CONNECT, DG AGRI en DG REGIO de lidstaten uit om, op vrijwillige basis, deel te nemen aan het opzetten van een netwerk van BCO's. Het was de bedoeling dat elk BCO advies zou verlenen aan burgers en bedrijven en technische ondersteuning zou bieden aan vertegenwoordigers van lokale en regionale autoriteiten met betrekking tot de wijzen waarop doeltreffend kon worden geïnvesteerd in breedband, met inbegrip van het gebruik van EU-middelen.

De BCO's werden eind 2016 opgericht. In januari 2017 richtte de Commissie een ondersteuningsfaciliteit op, die BCO's helpt bij de organisatie van evenementen, workshops en opleidingsseminars, alsook bij het beheren en als moderator optreden van internetfora over onderwerpen die relevant zijn voor BCO's. Het potentiële voordeel van het BCO-netwerk is dat BCO's een grotere reeks vraagstukken en taken kunnen afhandelen, inclusief beleidskwesties, dan een technische specialist zou kunnen.

De Commissie monitorde regelmatig, maar op een wijze die onvoldoende gecoördineerd was

31. De Commissie monitort de stand van zaken met betrekking tot breedband in de lidstaten regelmatig en aggregeert de informatie op EU-niveau. Er is echter geen sprake van gemeenschappelijke monitoring bij de verschillende directoraten-generaal van de

[21] In 2017 besloot de Commissie om uiterlijk in 2018 een gemeenschappelijke methodologie voor het in kaart brengen van breedband te implementeren.

Commissie ter ondersteuning van de verwezenlijking van de Europa 2020-streefdoelen voor breedband.

32. Personeelsleden van DG CONNECT bezoeken de lidstaten jaarlijks en stellen marktverslagen en verslagen over de stand van zaken met betrekking tot regelgeving op, zoals de index van de digitale economie en maatschappij (Digital Economy and Society Index, DESI)) en het verslag over de digitale voortgang in Europa (European Digital Progress Report, EDPR). Door middel van deze documenten kunnen de lidstaten hun prestaties in de tijd en ten opzichte van andere lidstaten vergelijken. Hoewel de Commissie de relevante gegevens verzamelt en in het EDPR rapporteert en dat ook in de voorgangers daarvan deed, omvatten de indicatoren inzake connectiviteit in de DESI niet streefdoel 3 (50 % van de huishoudens heeft een abonnement op internetverbindingen van meer dan 100 Mbps).

33. De monitoring door DG REGIO is gebaseerd op de indicatoren die voor elk operationeel programma zijn vastgesteld en vindt plaats door middel van de toezichtcomités, waarin de Commissie een adviserende rol speelt, en de jaarlijkse uitvoeringsverslagen. Met de gemeenschappelijke outputindicator die de Commissie heeft vastgesteld voor EFRO-uitgaven kan de vooruitgang ten aanzien van de verwezenlijking van alle drie de streefdoelen van de digitale agenda voor 2020 niet worden gemeten, aangezien deze is omschreven als “Extra huishoudens die toegang hebben tot breedband met snelheid van minstens 30 Mbps” en er geen onderverdeling wordt gemaakt in snelle breedband (meer dan 30 Mbps) en ultrasnelle breedband (meer dan 100 Mbps). Dit is ook het geval voor het Elfpo, waarbij DG AGRI de outputindicator heeft gedefinieerd als “Bevolking die voordeel haalt uit verbeterde diensten/infrastructuur (IT of andere)”. Bij de gemeenschappelijke indicatoren voor het EFRO en die voor het Elfpo wordt geen onderscheid gemaakt tussen snelle breedband en ultrasnelle breedband.

34. Uit ons onderzoek van de geselecteerde lidstaten bleek dat er sprake was van vertragingen met negatieve gevolgen voor de verwezenlijking van de Europa 2020-streefdoelen. In Ierland kampt de uitvoering van het nationale breedbandplan sinds 2015 met vertragingen. In Duitsland hebben de onderhandelingen over het virtuele ontbundelde lokale toegangsproduct (virtual unbundled local access product, VULA) (zie ***paragraaf 48***) veel tijd gekost en zijn er mogelijk nadelige gevolgen voor de mededinging. Ten slotte kwam

bij de monitoring van de operationele programma's in Polen niet aan het licht dat de backbone-infrastructuur onderbenut werd (zie de ***paragrafen 76-78***). Ten tijde van de controle was geen van deze drie tekortkomingen expliciet vastgesteld in het kader van de monitoring door de Commissie en hadden de desbetreffende autoriteiten van de lidstaten geen corrigerende maatregelen genomen.

Alle lidstaten hebben breedbandstrategieën ontwikkeld, maar de door ons onderzochte strategieën vertoonden tekortkomingen

35. Wij onderzochten of de lidstaten strategieën hadden ontworpen en doelstellingen hadden vastgesteld op basis van de Europa 2020-breedbanddoelstellingen en of deze compleet waren wat betreft het bepalen van de beschikbare middelen, de financieringsbronnen en de verantwoordelijkheden in verband met de uitvoering ervan. We onderzochten ook of de lidstaten een analyse hadden verstrekt ter onderbouwing van de keuze voor een bepaalde technologie (glasvezel, koperen telefoonlijn, coaxkabel, antenne, satelliet) voor de verschillende onderdelen van het breedbandtoegangsnetwerk (zie ***paragraaf 3***).

Alle lidstaten ontwikkelden een strategie, maar te laat en de streefdoelen erin sloten niet altijd aan op die in de Europa 2020-strategie

Timing van de strategieën

36. In het kader van het EU-vlaggenschipinitiatief “Digitale agenda voor Europa” (zie ***paragraaf 6***) waren de lidstaten verplicht om “tegen 2012 nationale breedbandplannen te ontwikkelen en ten uitvoer te leggen die voldoen aan de in de Europa 2020-strategie vastgestelde streefcijfers op het gebied van dekking, snelheid en gebruik”.

37. Wij hebben geconstateerd dat alle onderzochte lidstaten een breedbandstrategie hebben ontwikkeld maar dat alleen Ierland zijn strategie voor het verstrijken van de termijn eind 2012 had uitgebracht (zie ***tabel 3***). De andere vier lidstaten publiceerden hun strategieën in 2014 en 2015. Ierland stelde zijn strategie eind 2015 bij vanwege geconstateerd marktfalen. Doordat de strategieën te laat werden vastgesteld door de lidstaten, nam de tijd die beschikbaar was voor de uitvoering af van acht jaar tot vijf of zes

jaar, waardoor het voor deze lidstaten wellicht moeilijker wordt de streefdoelen op het gebied van een grotere breedbanddekking tegen 2020 te behalen.

Tabel 3 – Publicatiedata van de strategieën

Lidstaat	**Publicatiedatum van de strategie**
Ierland	Augustus 2012: nationaal breedbandplan. Vervolgens herzien in december 2015
Polen	Januari 2014: nationaal breedbandplan
Duitsland	Augustus 2014: de digitale agenda 2014-2017
Hongarije	December 2014: de nationale infocommunicatiestrategie
Italië	Maart 2015: nationale strategie voor ultrasnelle breedband

Consistentie met de Europa 2020-doelstellingen

38. Wij onderzochten of de lidstaten hun doelstellingen vaststelden op basis van de Europa 2020-breedbanddoelstellingen. We constateerden, zoals weergegeven in ***tabel 4***, dat alle onderzochte lidstaten zowel streefdoel 1 als 2, voor respectievelijk basis- en snellebreedbanddekking, in hun strategie hadden opgenomen. In vier van de vijf onderzochte lidstaten was streefdoel 1 al bereikt op het moment dat de strategie werd gepubliceerd. In een aantal gevallen waren de vastgestelde streefdoelen ambitieuzer dan de Europa 2020-streefdoelen:

- in Duitsland is streefdoel 2 niet een dekking met 30 Mbps tegen 2020 maar een dekking van 100 % van de bevolking met snelheden van 50 Mbps uiterlijk in 2018; en

- in Hongarije is de doelstelling in verband met streefdoel 2 toegang tot een internetverbinding van ten minste 30 Mbps voor elk huishouden tegen 2018 in plaats van 2020.

Tabel 4 – De breedbandstreefdoelen van de onderzochte lidstaten ten opzichte van de Europa 2020-streefdoelen

Streefdoelen	Duitsland	Hongarije	Ierland	Italië	Polen
Streefdoel 1: Basisbreedband voor de hele bevolking tegen 2013	✓✓	✓	✓	✓	✓
Streefdoel 2: 30 Mbps-dekking voor de hele bevolking tegen 2020	✓✓	✓✓	✓	✓	✓
Streefdoel 3: Meer dan 50 % van de huishoudens neemt een abonnement op internetverbindingen met een snelheid van 100 Mbps tegen 2020	✗	~	✗	~	~

Legenda: **✓: hetzelfde streefdoel; ✓✓: ambitieuzer streefdoel; ~ streefdoel met betrekking tot de dekking maar niet met betrekking tot het gebruik; ✗ geen streefdoel**

39. De strategieën van sommige lidstaten bevatten gedetailleerder streefdoelen dan de Europa 2020-streefdoelen op hoog niveau. In Hongarije werden in de strategie aanvullende streefdoelen voor de minimale download- en uploadsnelheid vastgesteld van respectievelijk 7,5 en 1,7 Mbps. In Ierland werd in het strategiedocument een downloadsnelheid van ten minste 30 Mbps vastgelegd en werden aanvullende streefdoelen opgenomen, bijvoorbeeld met betrekking tot de minimale uploadsnelheid en de beschikbaarheid van diensten.

40. Geen van de onderzochte lidstaten nam in zijn strategie een nationaal streefdoel op met betrekking tot streefdoel 3, het gebruik door 50 % van de huishoudens van ultrasnelle breedband van ten minste 100 Mbps. Hongarije, Polen en Italië namen streefdoelen op voor de dekking van huishoudens met 100 Mbps. (Dekking is een noodzakelijke voorwaarde voor de verwezenlijking van het gebruikstreefdoel, maar dit is niet voldoende.) In Italië is het streefdoel om ten minste 100 Mbps te bieden aan 85 % van de bevolking en in alle openbare gebouwen almede alle industriegebieden, logistieke knooppunten en gebieden van groot economisch belang. Hoewel de Italiaanse strategie geen streefdoel op het gebied van gebruik omvat, bevat het bijhorende investeringsplan, waarin uiteen wordt gezet hoe de strategie zou moeten worden uitgevoerd, dat wel. In Hongarije en Polen is het streefdoel dat 50 % van de huishoudens uiterlijk in 2020 toegang heeft tot diensten met snelheden van ten minste 100 Mbps.

De strategieën die de onderzochte lidstaten indienden bij de Commissie waren niet altijd compleet

41. Voor de programmeringsperiode 2014-2020 heeft de Commissie ex-antevoorwaarden ontwikkeld om te waarborgen dat de noodzakelijke voorwaarden voor een doeltreffend en doelmatig gebruik van de Europese structuur- en investeringsfondsen aanwezig zijn. Een van de financieringsvoorwaarden was dat de lidstaten moesten bepalen of aan de relevante ex-antevoorwaarden was voldaan en dit documenteren in hun partnerschapsovereenkomsten[22] of operationele programma's (OP's) (of dat zij plannen moesten hebben om dit uiterlijk eind 2016 te doen).[23]

42. De ex-antevoorwaarde met betrekking tot breedbandinfrastructuur gold voor de lidstaten die EFRO-cofinanciering wilden en hield in dat zij een nationaal of regionaal breedbandplan moesten hebben met de volgende elementen:

- een plan voor infrastructuurinvesteringen, dat gebaseerd is op een economische analyse en waarin rekening wordt gehouden met de bestaande publieke en particuliere infrastructuur en de geplande investeringen;
- duurzame investeringsmodellen die concurrentiebevorderend zijn en toegang geven tot open, betaalbare, hoogwaardige en toekomstbestendige infrastructuur en diensten overeenkomstig de regels inzake mededinging en staatssteun; en
- maatregelen om particuliere investeringen te stimuleren.[24]

---

[22] In partnerschapsovereenkomsten worden de plannen van de nationale autoriteiten beschreven voor het gebruik van middelen uit de Europese structuur- en investeringsfondsen en worden voor elk land de strategische doelen en investeringsprioriteiten omschreven, waarbij deze plannen aan de algemene doelstellingen van de Europa 2020-strategie worden gekoppeld.

[23] Zie Speciaal verslag nr. 15/2017 "Ex-antevoorwaarden en de prestatiereserve op het gebied van cohesie: innovatieve maar nog ondoeltreffende instrumenten" voor meer informatie over ex-antevoorwaarden.

[24] Artikel 19 en bijlage XI van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en

43. De vijf onderzochte lidstaten merkten de ex-antevoorwaarde inzake breedband allemaal aan als vervuld. In het kader van haar onderzoek van de partnerschapsovereenkomsten en OP's beoordeelde de Commissie de voorwaarde ook als vervuld voor deze lidstaten. Wij troffen echter tekortkomingen aan in de plannen van de lidstaten voor infrastructuurinvesteringen. Ten eerste, zoals hierboven uiteengezet in ***paragraaf 40***, had geen van de onderzochte lidstaten een streefdoel met betrekking tot het gebruik van 100 Mbps, het derde streefdoel inzake breedband in de Europa 2020-strategie, opgenomen in zijn strategie. Ten tweede waren de breedbandplannen van Duitsland niet compleet.

44. In Duitsland was een belangrijk element in de breedbandstrategie het proces van het in kaart brengen van breedband, dat in 2010 van start was gegaan. Zonder gegevens van goede kwaliteit als resultaat van dit proces, en de daaropvolgende vaststelling van de gebieden waarin de particuliere sector waarschijnlijk zal investeren en waar meer overheidsoptreden noodzakelijk is, kunnen de autoriteiten geen alomvattend "plan voor infrastructuurinvesteringen" ontwikkelen zoals is voorgeschreven in het kader van de ex-antevoorwaarden. De kwaliteit van de gegevens als resultaat van het in kaart brengen van breedband is sinds de start ervan in 2010 aanzienlijk verbeterd, maar is niet altijd bevredigend, aangezien grotere breedbandexploitanten de kaart minder snel bijwerken dan zij het netwerk uitrollen.

Niet alle onderzochte lidstaten hebben de uitdagingen aangepakt die verband houden met hun infrastructuur van vroeger

45. Elk van de onderzochte lidstaten werkt in zijn eigen technologische, juridische en mededingingscontext; dit is van invloed op de wijze waarop elke lidstaat probeert te voldoen aan de Europa 2020-streefdoelen. In Polen en Hongarije is de koperen infrastructuur voor telefoniesystemen van vroeger relatief minder ontwikkeld. Als de overheidsinstanties het model voor het financieren van tekorten toepasten bij openbare aanbestedingen voor

---

visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 320).

breedbandinfrastructuur (zie ***tekstvak 6***), was het resultaat gewoonlijk het gebruik van kabel- en glasvezeloplossingen.

Tekstvak 6 – Overheidssteun voor breedband

Volgens de Commissie[25] zijn er vier modellen voor overheidssteun voor breedband:

- rechtstreekse investering (het model van door openbare organen beheerde gemeentelijke investeringen) – daarbij worden de uitrol en de werking van het netwerk beheerd door een overheidsinstantie en is het netwerk beschikbaar voor alle exploitanten (ook wel netwerk met open toegang op wholesaleniveau);

- indirecte investeringen (het model van door particuliere organen beheerde gemeentelijke investeringen) – daarbij legt een door de overheid gecontracteerde particuliere onderneming een open netwerk aan waarmee exploitanten hun diensten kunnen aanbieden aan individuele klanten;

- ondersteuning van initiatieven vanuit de gemeenschap (het gemeenschapsbreedbandmodel) – een bottom-upbenadering waarbij breedband wordt uitgerold op particulier initiatief waarbij de plaatselijke bevolking betrokken is; en

- subsidie voor exploitanten (model voor het financieren van tekorten) – een overheidsinstantie verstrekt de financiering die nodig is om het tekort aan investeringen aan te vullen tussen wat commercieel rendabel is voor de particuliere sector en wat nodig is voor een adequate infrastructuur.

46. In Duitsland, Italië en Ierland is een goed ontwikkelde koperen infrastructuur van vroeger aanwezig. In Duitsland en Italië bestond,wanneer het model voor het financieren van tekorten werd toegepast bij openbare aanbestedingen voor breedbandinfrastructuur, de neiging om de koperen infrastructuur van de gevestigde aanbieder (de nationale historische telecommunicatie-exploitant) te gebruiken. In Ierland wordt het model voor het financieren van tekorten toegepast bij openbare aanbestedingen in verband met het nationale breedbandplan, maar de aanbestedingsprocedure is zo opgezet dat het gebruik van koperen kabels niet wordt gestimuleerd vanwege de vereisten met betrekking tot snelheid. In Italië

[25] https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/main-financing-tools.

besloten de autoriteiten in 2016 het model van rechtstreekse investeringen toe te passen bij openbare aanbestedingen voor de uitrol van breedband via een netwerk met open toegang op wholesaleniveau. Dit heeft geleid tot een toename van de toepassing van glasvezeloplossingen en toegang tot de infrastructuur en diensten tegen betaalbare prijzen.

47. In Duitsland maakt de gevestigde aanbieder uitgebreid gebruik van de technologie van vectoring om zijn breedbanddekking te verbeteren. Dit is een technologie die een hogere snelheid via koperen kabels mogelijk maakt. Met vectoring kunnen momenteel snelheden van 60 tot 100 Mbps worden bereikt. In de toekomst kan de downloadsnelheid misschien toenemen tot meer dan 100 Mbps.

48. Het voordeel van vectoring is dat het goedkoper is dan het aanleggen van nieuwe infrastructuur. Vectoring kent echter ook zijn beperkingen. Ten eerste gelden de genoemde snelheden voor een beperkt aantal gebruikers; hoe meer gebruikers verbonden zijn, hoe lager de snelheid is. Ten tweede is vectoring een kortetermijnoplossing: het is niet toekomstbestendig zoals glasvezel en coaxkabel dat zijn. Hoewel het goed genoeg kan zijn om te voldoen aan de Europa 2020-streefdoelen, is het onwaarschijnlijk dat vectoring voldoende zal zijn voor de doelstellingen van de gigabitmaatschappij voor 2025, wanneer snelheden van 1 Gbps vereist zullen zijn (zie ***paragraaf 8***). Ten derde is voor vectoring vereist dat slechts één aanbieder fysiek toegang heeft tot de “last mile” (zie ***figuur 1***), wat de mededinging zou kunnen beperken. Om deze kwestie aan te pakken kondigde Duitsland in september 2016, na uitgebreide discussies met de Commissie, aan dat het van plan was een virtueel ontbundeld lokaal toegangsproduct (VULA) te gaan gebruiken in het kader van de uitrol van met overheidsmiddelen gefinancierde breedbandinfrastructuur (zie ***tekstvak 7***).

Tekstvak 7 – De regulering van vectoring door middel van VULA in Duitsland

Een VULA-product vereist dat de netwerkexploitant het gegevensverkeer van concurrenten verzendt onder omstandigheden die vergelijkbaar zijn met de omstandigheden waarin de concurrenten zouden verkeren als zij fysieke toegang tot het kopernetwerk hadden. Hierdoor kunnen concurrenten klanten hun eigen gediversifieerde aanbod voor snel internet bieden, zelfs wanneer de netwerkexploitant vectoring toepast.

In september 2016 stelde Duitsland de Commissie in kennis van de drie VULA-producten die de telecommunicatiebedrijven hadden voorgesteld voor hun breedbanduitrolprojecten in het kader van

de nationale breedbandregeling. De Commissie publiceerde in augustus 2017 een besluit waarin zij het standpunt innam dat de negatieve effecten van vectoring voor met overheidsmiddelen gefinancierde breedbandinfrastructuur gecompenseerd kunnen worden met VULA-producten.

De VULA-oplossing is echter ingewikkeld en sommige deskundigen achten VULA een stap achteruit. Alternatieve exploitanten kunnen alleen de door de gevestigde aanbieder aangeboden diensten gebruiken, aangezien hun nieuwe producten niet op dienstverleningsniveau worden ondersteund. Daardoor besluiten alternatieve exploitanten vaak glasvezelnetwerken uit te rollen, nadat zij tot de conclusie zijn gekomen dat het commercieel rendabeler is om hun eigen infrastructuur aan te leggen (zie ook ***paragraaf 66***).

Verschillende factoren beperkten de voortgang die de lidstaten boekten bij het verwezenlijken van de breedbandstreefdoelen

49. Wij onderzochten de uitvoering van de breedbandplannen in de lidstaten om vast te stellen welke factoren de vooruitgang van de lidstaten beperken bij het verwezenlijken van de breedbandstreefdoelen. We richtten ons op de financiering in plattelandsgebieden, de gecreëerde juridische en mededingingscontext, en de coördinatie tussen verschillende programmeringsperioden en financieringsbronnen.

In sommige lidstaten is de financiering in voorstedelijke en plattelandsgebieden niet naar behoren aangepakt

50. We hebben beoordeeld of de lidstaten en de EIB de behoefte aan breedband in verschillende gebieden (stedelijke, voorstedelijke en plattelandsgebieden[26]) hebben geanalyseerd. We gingen ook na of zij de desbetreffende financieringsbronnen hebben vastgesteld en toegewezen voor ieder gebied afhankelijk van de kenmerken ervan, en daarbij voor complementariteit hebben gezorgd en overlappingen hebben voorkomen.

51. Zoals vermeld in ***paragraaf 9*** werd het voor het behalen van de 2020-breedbandstreefdoelen benodigde bedrag in 2013 geschat op maximaal 250 miljard euro.

---

[26] Stedelijke gebieden zijn gebieden met meer dan 500 inwoners/km^2, in voorstedelijke gebieden zijn er 100-500 inwoners/km^2 en plattelandsgebieden zijn gebieden met minder dan 100 inwoners/km^2.

De EIB schatte ook dat de helft van de kosten moet worden gemaakt in plattelandsgebieden, waar 20 % van de bevolking leeft.

De onderzochte lidstaten

52. Particuliere exploitanten doen het grootste deel van de investeringen voor breedband. Over de rest van de financiering – het "financieringstekort" – wordt op nationaal niveau besloten. Vier van de onderzochte lidstaten (Hongarije, Ierland, Italië en Polen) hebben de hoogte van het financieringstekort vastgesteld. Hoewel alle onderzochte lidstaten EU-middelen hebben gebruikt, is – behalve in Polen en Hongarije – de meeste overheidssteun voor breedband afkomstig uit de nationale begroting[27]. Drie van de vijf onderzochte lidstaten hadden bepaald in welke gebieden de breedbandsnelheid onvoldoende was en reserveerden hiervoor ESIF- en overheidsfinanciering.

53. Wij constateerden dat van de lidstaten die het financieringstekort hadden bepaald, alleen Hongarije en Italië voldoende middelen hadden toegewezen om snellebreedbanddekking voor alle huishoudens te realiseren. De Hongaarse autoriteiten hadden breedband in 2014-2015 in kaart gebracht en hadden vastgesteld dat 883 000 locaties moesten worden gedekt. Particuliere exploitanten zegden toe 384 000 locaties te dekken, waardoor er overheidsoptreden nodig was voor iets minder dan 500 000 locaties. De autoriteiten stelden meerdere oproepen tot het indienen van voorstellen op en wezen 164 miljoen euro uit het EFRO en 29 miljoen euro uit de nationale begroting toe om de exploitanten te subsidiëren via het model voor het financieren van tekorten met een totale subsidie van 193 miljoen euro voor de totale investering, inclusief particuliere financiering ter hoogte van 240 miljoen euro.

54. De Italiaanse autoriteiten brachten breedband in 2016 en 2017 in kaart en reserveerden 3 miljard euro voor de financiering van breedband in alle commercieel niet rendabele gebieden. De autoriteiten besloten het model van rechtstreekse investeringen toe te passen (zie ***tekstvak 6***) voor de ontwikkeling van een netwerk met open toegang op wholesaleniveau. Ten tijde van de controle was de toewijzing van de overheidsmiddelen nog

---

[27] 53 % in Italië, 73 % in Ierland en meer dan 90 % in Duitsland.

niet afgerond, maar werd deze geschat op 1,4 miljard euro uit het EFRO en Elfpo (inclusief de nationale cofinanciering) en 1,6 miljard euro uit andere nationale bronnen.

55. In Ierland werd in het kader van het proces van het in kaart brengen van breedband, dat in 2013 van start was gegaan, het interventiegebied vastgesteld waarop het nationale breedbandplan betrekking zou hebben, oorspronkelijk 757 000 locaties. In april 2017 was breedband definitief in kaart gebracht en was overheidsoptreden voorzien voor 540 000 locaties, aangezien de gevestigde aanbieder had besloten om 300 000 locaties te dekken en er extra locaties werden toegevoegd. Het bedrag dat de Ierse regering had toegewezen voor de uitrol van breedband was 275 miljoen euro voor de periode 2016-2021, waaronder 75 miljoen euro uit het EFRO. Hoewel het aanbestedingsproces nog niet was afgerond op het moment van de controle, is het zeer onwaarschijnlijk dat dit voldoende is om het financieringstekort te dekken. Bovendien besloten twee van de drie overgebleven inschrijvers tussen september 2017 en januari 2018 om zich terug te trekken uit het proces. Met nog maar één inschrijver in het aanbestedingsproces was het in maart 2018 nog onduidelijk wat de gevolgen waren voor de kosten van en het tijdschema voor de uitrol van breedband.

56. In Duitsland bepaalden de autoriteiten niet wat de totale kosten waren van het voorzien van alle huishoudens van internet met een snelheid van meer dan 30 Mbps en werd het investeringstekort dus niet centraal aangepakt[28]. De Duitse overheid reserveerde via het federale breedbandprogramma meer dan 4 miljard euro voor de periode 2014-2017 om breedbandprojecten van gemeenten te financieren. De 16 “Länder” (deelstaten) en de federale investeringsbank[29] hebben hun eigen financieringsprogramma’s[30]. Daarnaast bedragen de EU-middelen voor breedband 362 miljoen euro: 225 miljoen euro uit het Elfpo en 137 miljoen euro uit het EFRO. Tot slot heeft de EIB sinds 2014 2,2 miljard euro

---

[28] Een consultancybedrijf raamde de kosten van de uitrol van een glasvezelnetwerk op 45 miljard euro bij benutting van synergieën met reeds bestaande infrastructuur. WIK- Studie Treiber für den Ausbau hochbitratiger Infrastruktur, blz. 8.

[29] Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW).

[30] Beieren heeft bijvoorbeeld 1,5 miljard euro toegewezen aan breedband.

toegekend via zes leningen. Omdat de Duitse autoriteiten geen analyse van het financieringstekort hebben gemaakt, is het echter niet duidelijk of dit niveau aan overheidssteun voldoende zal zijn om een 100 %-dekking met 30 Mbps te realiseren.

57. In Polen werd in het nationale breedbandplan dat in januari 2014 werd gepubliceerd, geschat dat 5,7 miljoen huishoudens nog toegang moesten krijgen tot snelle breedband en dat dit in totaal 4,3 miljard euro zou kosten. Particuliere exploitanten zouden 3,1 miljoen huishoudens in commercieel rendabele gebieden dekken, waarbij hun kosten 2 tot 3 miljard euro zouden bedragen. De EFRO-middelen die beschikbaar werden gesteld voor het OP Digitaal Polen, werden in het nationale breedbandplan geschat op een bedrag tussen de 1,3 en 2,2 miljard euro. Ten tijde van de controle waren twee van de in het nationale breedbandplan genoemde nationale financieringsinstrumenten[31] echter niet beschikbaar en waren er geen nieuwe mogelijke financieringsbronnen voor de ontwikkeling van breedband geïdentificeerd. Tot januari 2018 waren er drie oproepen tot het indienen van voorstellen gedaan in het kader van het OP Digitaal Polen en was er een financieel instrument ingevoerd. We stelden vast dat er naar schatting 1,3 miljoen huishoudens – met inbgerip van de moeilijkst aan te sluiten – wellicht ook geen breedbandverbinding krijgen als er geen aanvullende financieringsbronnen worden gevonden, gezien het feit dat het grootste deel van de EFRO-middelen al is vastgelegd.

EIB-financiering

58. In de EIB-strategie voor de operationele plannen voor 2014-2016 en 2017-2019 wordt rekening gehouden met de drie breedbandstreefdoelen van de digitale agenda voor Europa. Voor de financiering van breedbandinfrastructuur kan de EIB een reeks leningen en financiële instrumenten gebruiken, afhankelijk van de omvang en het risiconiveau van het project. Het Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSI) is bedoeld voor de financiering van risicovollere projecten van middelgrote tot grote omvang (respectievelijk 15-50 miljoen euro en meer dan 50 miljoen euro). Het Breedbandfonds voor Europese

[31] Financiering van “Poolse investeringen” en open pensioenfondsen ten bedrage van 1,75 tot 2,5 miljard euro (7-10 miljard PLN).

verbindingen (CEBF), dat eind december 2017 niet operationeel was, is hoofdzakelijk bedoeld om kleinere projecten financiering van maximaal 30 miljoen euro te verstrekken.

59. Van 2015 tot en met 2017 heeft de EIB 2,0 miljard euro uit het EFSI verstrekt ter financiering van projecten in verband met breedband. Wij onderzochten een project dat via het EFSI werd gefinancierd en goed is voor ongeveer een kwart van dit bedrag – de EFSI-lening bedroeg 500 miljoen euro bij totale projectkosten van 1,8 miljard euro. Het project had tot doel de breedbanddekking uit te breiden door het gebruik van glasvezel.

60. We stelden drie belangrijke tekortkomingen vast in verband met dit project. Ten eerste was dit project niet gericht op gebieden waar de dekking minder was, maar werd de dekking door snelle breedband vooral verbeterd in gebieden waar dat al commercieel rendabel was, zoals steden. Ten tweede troffen wij geen bewijs aan dat het EFSI het beste financieringsinstrument was. Dit project had, vanwege de omvang ervan en vanwege de gebieden waarin breedband werd uitgerold, gefinancierd kunnen worden met een EIB-lening. Ten derde had het project, met betrekking tot bepaalde gebieden, al bijna 400 miljoen euro aan subsidies uit het EFRO ontvangen, waardoor het risico voor de EIB afnam.

61. De geplande omvang van het CEBF is ongeveer 500 miljoen euro: 100 miljoen euro die de Commissie via het CEF verstrekt[32], 140 miljoen euro van de EIB (eigen middelen en EFSI), 150 miljoen euro van andere internationale financiële instellingen en nationale stimuleringsbanken[33], en een streefdoel van minimaal 100 miljoen euro van particuliere investeerders. Ten tijde van de controle was het de bedoeling dat het CEBF begin 2018 operationeel zou zijn. Het is de bedoeling dat het CEBF kleinere breedbandprojecten met een hoger risico in gebieden waar de dekking minder is, financiert in de vorm van eigen vermogen of quasi-eigen vermogen. Kleinere projecten kunnen worden samengevoegd

---

[32] Deze 100 miljoen euro maakt deel uit van de 156 miljoen euro voor het financieel instrument van het CEF.

[33] Zoals KfW Bankengruppe, Cassa Depositi e Prestiti en Caisse des dépôts et consignations.

totdat een kritieke omvang is bereikt en de projecten in aanmerking komen voor CEBF-steun.

62. Het is de bedoeling dat het CEBF tussen 2017 en 2021 investeert in zo'n zeven tot twaalf breedbandprojecten per jaar in twintig verschillende landen. Het fonds zou de uitrol van breedband naar 3 tot 6 miljoen extra huishoudens moeten ondersteunen. Het CEBF is bedoeld als aanvulling op de andere financieringsinstrumenten van het EIB die gericht zijn op kleinere projecten. Vanwege de beoogde omvang van het CEBF van ongeveer 500 miljoen euro kan het slechts een beperkte bijdrage leveren aan de investeringen die nodig zijn in de gebieden met een lage breedbanddekking.

De juridische en mededingingscontext zorgde in sommige lidstaten voor problemen

63. Wij onderzochten of de lidstaten hadden gezorgd voor een passend wet- en regelgevingskader dat, overeenkomstig de betreffende EU-wetgeving, concurrentie bij breedbanddiensten stimuleert. Wij analyseerden dus elke onderzochte lidstaat aan de hand van de volgende maatstaven:

- de aanbeveling van de Commissie over gereglementeerde toegang tot toegangsnetwerken van de nieuwe generatie[34];
- de richtlijn over de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische communicatienetwerken en -diensten[35]; en
- de aanbeveling van de Commissie over consistente verplichtingen tot non-discriminatie en kostenmethodologieën om de concurrentie te bevorderen en investeringen in breedband aantrekkelijker te maken[36].

---

[34] Aanbeveling 2010/572/EU van de Commissie.

[35] Richtlijn 2002/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronischecommunicatienetwerken en diensten (universeledienstrichtlijn) (PB L 108 van 24.4.2002, blz. 51).

[36] Aanbeveling 2013/466/EU van de Commissie.

64. We stelden vast dat de juridische en mededingingscontext voor breedband in Hongarije, Italië en Polen adequaat was. In Ierland en Duitsland troffen wij tekortkomingen aan met gevolgen voor de mededinging.

65. In Ierland documenteerde ComReg, de nationale regelgevende instantie (NRI), in 2015 en 2016 meerdere klachten van exploitanten die betrekking hadden op netwerktoegang en de prijs daarvan, in verband met zaken vanaf 2010. De analyse van de klachten nam veel tijd in beslag en leidde in een aantal gevallen tot gerechtelijke procedures (waarvan de uitkomst nog niet bekend pas op het moment van de controle), omdat de gevestigde aanbieder het besluit niet naleefde of de corrigerende maatregel niet uitvoerde. Het vermogen van Ierland om reguleringsbesluiten en corrigerende maatregelen af te dwingen was dus beperkt. We merken op dat ComReg probeert zijn bevoegdheden uit te breiden.

66. In Duitsland constateerden wij drie gebreken met gevolgen voor de mededingingscontext:

- Hoewel er al meer dan vier jaar een wettelijke verplichting bestaat om het gemakkelijk te maken om van exploitant te veranderen, blijft het, zoals blijkt uit het aantal klachten dat de NRI ontvangt, voor klanten lastig om van breedbandprovider te veranderen, aangezien dit lang duurt en vaak tot onderbreking van de dienstverlening leidt.

- Uit een onafhankelijke test, uitgevoerd in 2015 en 2016, bleek dat bij slechts 12 % van de gebruikers de in hun contract vermelde maximale transmissiesnelheid werd bereikt[37].

- Alternatieve exploitanten hebben geklaagd over het soort diensten dat zij kunnen aanbieden bij gebruikmaking van VULA en over de methode waarmee de technologie van vectoring wordt gereguleerd (zie de ***paragrafen 47 en 48***). Als gevolg daarvan hebben sommige exploitanten besloten om hun eigen glasvezelnetwerk aan te leggen.

---

[37] Met de transparantieverordening van juni 2017 wordt beoogd deze kwestie aan te pakken, aangezien deze voorschrijft dat aanbieders van vaste en mobiele telecommunicatiediensten meer informatie moeten verstrekken over, onder andere, de werkelijke transmissiesnelheid.

Staatssteun voor breedbandinvesteringen

67. Overheidsinvesteringen in breedband door de lidstaten zijn, net zoals andere vormen van investeringen, onderworpen aan de staatssteunregels, die bedoeld zijn om verstoring van de mededinging als gevolg van overheidssteun te beperken[38]. De richtsnoeren inzake staatssteun voor breedband werden in 2009 vastgesteld en in januari 2013 herzien. Zij geven aan welke ruimte er is voor overheidsoptreden met betrekking tot breedband met snelheden van 30 Mbps door verschillende gebieden als zwart, grijs of wit aan te merken, afhankelijk van de mate waarin er sprake is van mededinging bij het bieden van dekking[39]. De witte gebieden komen in beginsel in aanmerking voor staatssteun. In de grijze gebieden moet de Commissie een gedetailleerdere analyse verrichten om na te gaan of overheidsoptreden noodzakelijk is. In zwarte gebieden worden breedbanddiensten onder concurrerende voorwaarden aangeboden en is staatssteun alleen onder bepaalde voorwaarden toegestaan, waaronder de kwestie of er een “sprongsgewijze verandering” in de dienstverlening wordt bewerkstelligd.

68. Het standpunt van de Commissie is dat hoewel deze richtsnoeren verwijzen naar de digitale agenda, waarin specifiek 30 Mbps wordt genoemd, zij ook relevant zijn voor de streefdoelen van 100 Mbps en de gigabitmaatschappij. Sommige lidstaten interpreteren de richtsnoeren inzake staatssteun echter anders: zij zijn van mening dat overheidsfinanciering verboden is wanneer de snelheid door het optreden in zwarte en grijze gebieden toeneemt tot boven de 30 Mbps. Door dit verschil in interpretatie hebben lidstaten ervoor gekozen om geen overheidsinvesteringen te gebruiken ter ondersteuning van exploitanten in zwarte en grijze gebieden.

---

[38] Artikelen 26 en 107, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

[39] In *witte* gebieden is er momenteel geen aanbieder van breedbandtoegangsdiensten actief en is het onwaarschijnlijk dat er binnen een termijn van drie jaar een aanbieder komt. In *grijze* gebieden” is er al één (op infrastructuur gebaseerde) aanbieder actief maar zal er binnen een termijn van drie jaar waarschijnlijk geen ander netwerk zal worden ontwikkeld. In *zwarte* gebieden zijn er ten minste twee basisbreedbandnetwerken van verschillende exploitanten aanwezig of zullen deze er binnen een termijn van drie jaar komen.

Verdringing van overheidsinvesteringen

69. Exploitanten zijn momenteel juridisch niet verplicht de uitrolplannen die zij tijdens het in kaart brengen van breedband hadden gemaakt, uit te voeren. Een exploitant kan besluiten geen breedband uit te rollen in een gebied waarin hij voorheen van plan was te investeren. Omgekeerd kan een exploitant ook besluiten om breedband uit te rollen in een gebied waarin hij voorheen niet van plan was te investeren, waardoor de overheidsinvesteringen kunnen worden verdrongen (zie ***tekstvak 8***). In beide gevallen leidt dit tot vertragingen in de breedbanddekking van gebieden waar de markt faalt.

Tekstvak 8 – Verdringing van openbare infrastructuur door particuliere investeringen in gebieden waar de dekking minder is

Nadat volledig bepaald was in welke gebieden sprake was van marktfalen, probeerden sommige lidstaten te zorgen voor particuliere financiering in commercieel rendabele gebieden door middel van overeenkomsten met de exploitanten. De uitkomsten van het proces van het in kaart brengen van breedband zijn echter niet in alle lidstaten bindend en de openbare raadpleging over de witte en grijze gebieden neemt zeer veel tijd in beslag. In een geval in Duitsland besloot de gevestigde aanbieder om te investeren in gebieden die voorheen waren aangemerkt als gebieden waar de markt faalt, nadat de overheidsinvesteringen waren gepland of de eerste investeringen waren gedaan. De gevestigde aanbieder besloot de meest rendabele locaties aan te sluiten, een voorbeeld van “krenten uit de pap” halen. Daardoor bleven de locaties die het moeilijkst en het duurst waren om aan te sluiten over voor het door de overheid gefinancierde project, wat de kosten van de overheidssteun verhoogde.

Sommige lidstaten verbeterden het proces voor de coördinatie van breedbandinvesteringen maar in één onderzochte lidstaat stelden we een gebrek aan coördinatie tussen programmeringsperioden vast

70. Wij controleerden of de lidstaten de breedbandprojecten op het juiste niveau beheerden en coördineerden, en of zij zorgden voor schaalvoordelen en de passende technische en administratieve capaciteit. We gingen ook na of de lidstaten hun maatregelen in de verschillende programmeringsperioden op elkaar afstemden om zo goed mogelijk bij te dragen tot hun strategie.

Coördinatie van het proces van breedbandinvesteringen

71. Wij constateerden dat een passend niveau van coördinatie in drie van de onderzochte lidstaten, Ierland, Italië en Hongarije, de uitrol van breedband ondersteunde en zorgde voor schaalvoordelen. Zo houdt het Ministerie van Communicatie, Klimaatactie en Milieu in Ierland toezicht op de uitvoering van het nationale breedbandplan. Dit ministerie zorgt dat de breedbandstrategie wordt uitgevoerd met overheidssubsidies (EFRO en nationale begroting) en het beheert het bijbehorende aanbestedingsproces op nationaal niveau.

72. In Italië vond er in de eerste jaren van de programmeringsperiode 2007-2013 geen coördinatie plaats tussen de financieringsbronnen voor breedband in het kader van het EFRO, het Elfpo en nationale fondsen. In de programmeringsperiode 2014-2020 valt de uitvoering van het nationale breedbandplan onder de verantwoordelijkheid van één enkele entiteit, Infratel, een onderneming die geheel in handen is van het Ministerie voor Economische Ontwikkeling. Infratel is verantwoordelijk voor de uitvoering en monitoring van het nationale breedbandplan en dit omvat het beheer van het aanbestedingsproces. Infratel coördineert ook de financiering uit nationale en regionale bronnen, alsmede uit het EFRO en het Elfpo. De verschillende bronnen van financiële steun dragen dus op gecoördineerd wijze bij tot het bereiken van de breedbandstreefdoelen.

73. In Hongarije bracht de regering haar nationale breedbandplan in 2014 uit (de nationale infocommunicatiestrategie) en het programma voor supersnel internet (SZIP) werd in 2015 opgestart om te zorgen voor de uitrol van snelle breedband. Voor de uitrol van de breedbandinfrastructuur worden de EFRO- en nationale financiering voor de programmeringsperiode 2014-2020 centraal beheerd.

74. We stelden vast dat de coördinatie van financieringsbronnen in Polen was verbeterd. In de programmeringsperiode 2007-2013 werd het EFRO gebruikt samen met nationale financiering. Hoewel de nationale en regionale OP's duidelijk waren afgebakend, waren er vertragingen bij het aanmelden van de steunregeling voor backbone-infrastructuur in elk regionaal OP, waardoor de uitvoering van de "last mile" weer vertraging op liep. In 2014-2020 troffen we geen problemen met overlappingen aan, aangezien de steun loopt via één enkel EFRO-OP.

75. In Duitsland stelden we vast dat het gebruik van de verschillende financieringsbronnen niet voldoende wordt gecoördineerd. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de uitrol van breedband ligt op regionaal (Länder) en gemeentelijk niveau, terwijl de financiële steun verstrekt wordt op nationaal en regionaal niveau, wat leidt tot een versnipperde breedbandinfrastructuur. Naast de EU-middelen die beschikbaar worden gesteld via twee Elfpo-programma's en acht EFRO-programma's, en de federale financiering in het kader van het nationale plan Digitale agenda 2014-2017 hebben zestien Länder en de federale investeringsbank[40] eigen financieringsprogramma's (zie ***paragraaf 56***). Eind 2017 was nog geen enkel project afgerond, hoewel meer dan 3 miljard euro was toegewezen aan de regionale regeringen.

Coördinatie tussen programmeringsperioden in Polen

76. In Polen constateerden we dat de autoriteiten in de voorgaande en huidige programmeringsperiode niet hadden gezorgd voor een gecoördineerd gebruik van middelen.

77. In de programmeringsperiode 2007-2013 was 240 miljoen euro aan EU-financiering gebruikt voor de aanleg van breedbandinfrastructuur in gebieden waar de dekking minder was, in vijf verschillende regio's in Oost-Polen, met totale projectkosten van 347 miljoen euro. Deze projecten werden behandeld als grote projecten en rechtstreeks door de Commissie goedgekeurd. De Commissie had er ook een staatssteunbesluit over genomen. De nationale en regionale autoriteiten verwachtten dat de "last mile"-aansluitingen direct zouden worden aangelegd door particuliere exploitanten of dat particuliere exploitanten hiervoor steun zouden ontvangen uit het OP Digitaal Polen in de programmeringsperiode 2014-2020.

78. De oproepen tot het indienen van voorstellen in het kader van het OP Digitaal Polen zetten inschrijvers er echter niet toe aan om verbindingen aan te leggen met de backbone-infrastructuur die in de periode 2007-2013 was gefinancierd. Ten tijde van de controle in juni 2017 werd minder dan 1 % van de backbonecapaciteit benut. Wij hebben geen

---

[40] Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW).

bewijsstukken ontvangen waaruit blijkt dat Polen doeltreffende maatregelen heeft genomen om deze onderbenutting aan te pakken.

CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

79. Wij komen tot de conclusie dat, ondanks de vooruitgang, niet alle breedbandstreefdoelen in 2020 zullen worden bereikt. Alle lidstaten hebben het streefdoel van basisbreedbanddekking uiterlijk in 2016 behaald. Twee van de vijf onderzochte lidstaten bereiken het streefdoel van 30 Mbps-dekking wellicht tegen 2020, maar plattelandsgebieden blijven problematisch in de meeste lidstaten. Tot slot is het zo dat hoewel het waarschijnlijk is dat geen van de onderzochte lidstaten het gebruikstreefdoel tegen 2020 zal bereiken, drie van de onderzochte lidstaten, gezien hun huidige plannen, in een goede positie zouden kunnen verkeren om de streefdoelen voor 2025 te bereiken. De ondersteuning door de Commissie werd positief beoordeeld door de lidstaten, maar haar directoraten-generaal coördineerden de monitoring onderling niet (zie de ***paragrafen 16-34***).

80. Hoewel alle lidstaten een breedbandstrategie hebben ontwikkeld, werd een aantal daarvan gepubliceerd na het verstrijken van de termijn eind 2012 en vertoonden de strategieën van de lidstaten die wij onderzochten, tekortkomingen. De strategieën sloten niet altijd aan op de Europa 2020-streefdoelen: hoewel sommige vastgestelde streefdoelen verder gingen dan die in de Europa 2020-strategie, had geen van de door ons onderzochte lidstaten een nationaal streefdoel opgenomen dat verband hield met streefdoel 3, het gebruik van ultrasnelle breedband door 50 % van de huishoudens (zie de ***paragrafen 36-40***). In het kader van de regelingen inzake de ex-antevoorwaarden die in 2014-2020 gelden voor de ESI-fondsen, moeten de lidstaten beschikken over nationale of regionale plannen met nadere gegevens over de geplande investeringen. Naar het oordeel van de Commissie waren deze voorwaarden vervuld voor alle onderzochte lidstaten, maar wij hebben een voorbeeld aangetroffen waarin een essentieel element ontbrak: Duitsland had niet gezorgd voor gegevens van voldoende kwaliteit als basis voor een alomvattend investeringsplan, hoewel de kwaliteit van de gegevens van het in kaart brengen van breedband de afgelopen jaren is verbeterd (zie ***paragrafen 41***).

81. De besluiten van de lidstaten over breedbandinvesteringen worden beïnvloed door de daar bestaande infrastructuur van vroeger. In tegenstelling tot in Polen en Hongarije was er

in Italië, Ierland en Duitsland een goed ontwikkelde koperen infrastructuur, die vroeger werd gebruikt voor de telefoniesystemen. Italië en Ierland hebben hun investeringen zo ontworpen dat inschrijvers werden aangemoedigd om van koperen netwerken over te schakelen op glasvezel, waarmee veel hogere snelheden kunnen worden behaald. Duitsland maakt daarentegen uitgebreid gebruik van de technologie van vectoring. Het voordeel hiervan is dat de snelheid via het koperen netwerk toeneemt, maar hiermee wordt niet de toekomstbestendige snelheid van glasvezel geboden en het is mogelijk dat de ruimte voor mededinging wordt beperkt (zie de ***paragrafen 45-48***).

82. Verschillende contextuele factoren beperkten de voortgang die de lidstaten boekten bij het verwezenlijken van de breedbandstreefdoelen. Deze hadden betrekking op de juridische, de financierings- en de mededingingscontext.

83. Wat betreft de financiering had van de onderzochte lidstaten alleen Duitsland de financiële steun die nodig was uit de overheidssector, het financieringstekort, niet bepaald. Hoewel Duitsland meer dan 8 miljard euro beschikbaar heeft gesteld uit een combinatie van bronnen, is het niet duidelijk of dit voldoende zal zijn. Van de vier andere lidstaten hebben alleen Hongarije en Italië voldoende overheidsmiddelen toegewezen om streefdoel 2, snelle breedband voor alle huishoudens, te verwezenlijken. In Polen waren twee van de in het nationale plan genoemde financiële instrumenten bijvoorbeeld niet beschikbaar en waren er geen mogelijke nieuwe financieringsbronnen geïdentificeerd (zie de ***paragrafen 52-57***).

84. De EIB beschikt over een reeks leningen en financiële instrumenten, afhankelijk van de projectomvang en het risiconiveau. Het Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSI) is opgezet om risicovollere, grotere projecten te financieren. Wij hebben een lening van 500 miljoen euro onderzocht die de EIB uit dit Fonds had verstrekt voor een breedbandproject. Dit project was niet gericht op de uitrol van breedband in witte en grijze gebieden en er was al steun voor ontvangen uit het EFRO ten bedrage van bijna 400 miljoen euro. De lening voldeed dus niet aan de doelstelling om risicovollere breedbandprojecten te financieren (zie de ***paragrafen 58-60***).

85. Hongarije, Italië en Polen hadden een passende juridische en mededingingscontext gecreëerd. In Ierland zouden beperkingen van de macht van de nationale regelgevende instantie om haar besluiten te handhaven de ruimte voor doeltreffende mededinging

kunnen verminderen, en de mededingingscontext in Duitsland werd negatief beïnvloed door allerlei kwesties. Duitsland had ook te lijden onder het feit dat exploitanten juridisch niet gebonden waren aan toezeggingen die zij eerder hadden gedaan met betrekking tot hun investeringsplannen, waardoor het mogelijk nog langer kan duren voordat breedband wordt aangeboden in gebieden waar de concurrentie beperkt was. In 2013 heeft de Commissie haar richtsnoeren inzake staatssteun voor breedband bijgewerkt. We hebben echter vastgesteld dat sommige lidstaten de richtsnoeren op een wijze interpreteren die de overheidsfinanciering kan beperken die zij beschikbaar stellen voor breedband in gebieden waar er al een 30 Mbps-dekking is (zie de ***paragrafen 63-69***).

86. Aangezien er een reeks verschillende financieringsbronnen beschikbaar is voor de lidstaten en er veel tijd mee gemoeid is, is een doeltreffende coördinatie van essentieel belang voor succesvolle investeringen in breedband. Wij constateerden dat een passend niveau van coördinatie in Ierland, Italië en Hongarije de beschikbaarheid van breedband ondersteunde en zorgde voor schaalvoordelen. Dit was niet het geval in Duitsland. Ten slotte gaf Polen in de programmeringsperiode 2007-2013 ongeveer 240 miljoen euro uit aan breedbandinfrastructuur in het oosten van het land. Exploitanten werden er echter niet toe aangezet deze infrastructuur vervolgens te benutten; ten tijde van onze controle in juni 2017 werd minder dan 1 % ervan benut en er was geen bewijs dat de Poolse autoriteiten maatregelen hadden genomen om deze kwestie aan te pakken (zie de ***paragrafen 76-78***).

87. Onze aanbevelingen zijn ingedeeld in drie categorieën: de strategische planning, het regelgevingskader en de bevordering van concurrentie.

Strategische planning
1) De Commissie moet alle lidstaten verzoeken om, op basis van de huidige vorderingen wat betreft de verwezenlijking van de drie Europa 2020-streefdoelen, aan te geven in welke gebieden deze streefdoelen wellicht niet worden bereikt in 2020 en, indien mogelijk, corrigerende maatregelen te vermelden. <u>Streefdatum voor de uitvoering</u>: september 2018.

2) Alle lidstaten moeten, als onderdeel van de voorbereidingen voor de programmeringsperiode na 2020, herziene plannen ontwikkelen om te laten zien hoe zij die relevante streefdoelen op hoog niveau voor breedband na 2020 willen bereiken, of het nu de streefdoelen van de gigabitmaatschappij voor 2025 of andere betreft.

Streefdatum voor de uitvoering: december 2019.

3) De Commissie moet voor de programmeringsperiode na 2020 gemeenschappelijke en consistente output- en resultaatindicatoren ontwikkelen, die in de operationele programma's van de lidstaten moeten worden gebruikt, zodat de vorderingen ten opzichte van de relevante doelstellingen op hoog niveau kunnen worden bijgehouden zonder uit het oog te verliezen dat het aantal indicatoren beperkt moet zijn.

Streefdatum voor de uitvoering: december 2019.

Regelgevingskader

4) Alle lidstaten moeten het mandaat van hun nationale regelgevende instanties opnieuw bekijken in het licht van het herziene EU-wetgevingskader voor telecommunicatie om te verzekeren dat deze in staat zijn hun aanbevelingen en corrigerende maatregelen (inclusief sancties wegens niet-naleving) op te leggen aan exploitanten.

Streefdatum voor de uitvoering: december 2019.

5) De Commissie moet voor de lidstaten verduidelijken hoe de richtsnoeren inzake staatssteun moeten worden toegepast met betrekking tot de 100 Mbps- en gigabitmaatschappijstreefdoelen.

Streefdatum voor de uitvoering: december 2018.

Bevordering van concurrentie door middel van financiering

6) De Commissie moet de lidstaten ondersteunen bij het stimuleren van de aanleg van netwerken met open toegang op wholesaleniveau in witte en grijze gebieden door een adequaat rechtskader en richtsnoeren te ontwikkelen en passende begeleiding te bieden.

Door dergelijke netwerken zou een adequate mededingingscontext moeten worden gefaciliteerd, waardoor de dienstverlening aan gebruikers verbetert.

Streefdatum voor de uitvoering: uiterlijk in juni 2020.

7) De Commissie moet beste praktijken verspreiden, begeleiding bieden en richtsnoeren uitbrengen om de autoriteiten in de lidstaten aan te zetten om, waar passend, kleinere projecten samen te voegen en zo schaalvoordelen te realiseren. Daardoor zouden dergelijke projecten commercieel rendabeler worden en zou het dus gemakkelijker worden toegang tot financiering te krijgen.

Streefdatum voor de uitvoering: december 2018.

8) De EIB moet zijn steun via het EFSI en het CEBF richten op projecten met een kleine en middelgrote omvang in witte en grijze gebieden, overeenkomstig het doel van het ondersteunen van risicovollere projecten. Daarnaast moeten de output- en resultaatindicatoren bij voltooiing van projecten, waar relevant, het aantal locaties in witte en grijze gebieden omvatten waar wordt gezorgd voor dekking en aansluitingen, en ook een indicatie van de haalbare breedbandsnelheden.

Streefdatum voor de uitvoering: december 2018.

Dit verslag werd door kamer II, onder leiding van mevrouw Iliana IVANOVA, lid van de Rekenkamer, vastgesteld te Luxemburg op haar vergadering van 21 maart 2018.

Voor de Rekenkamer

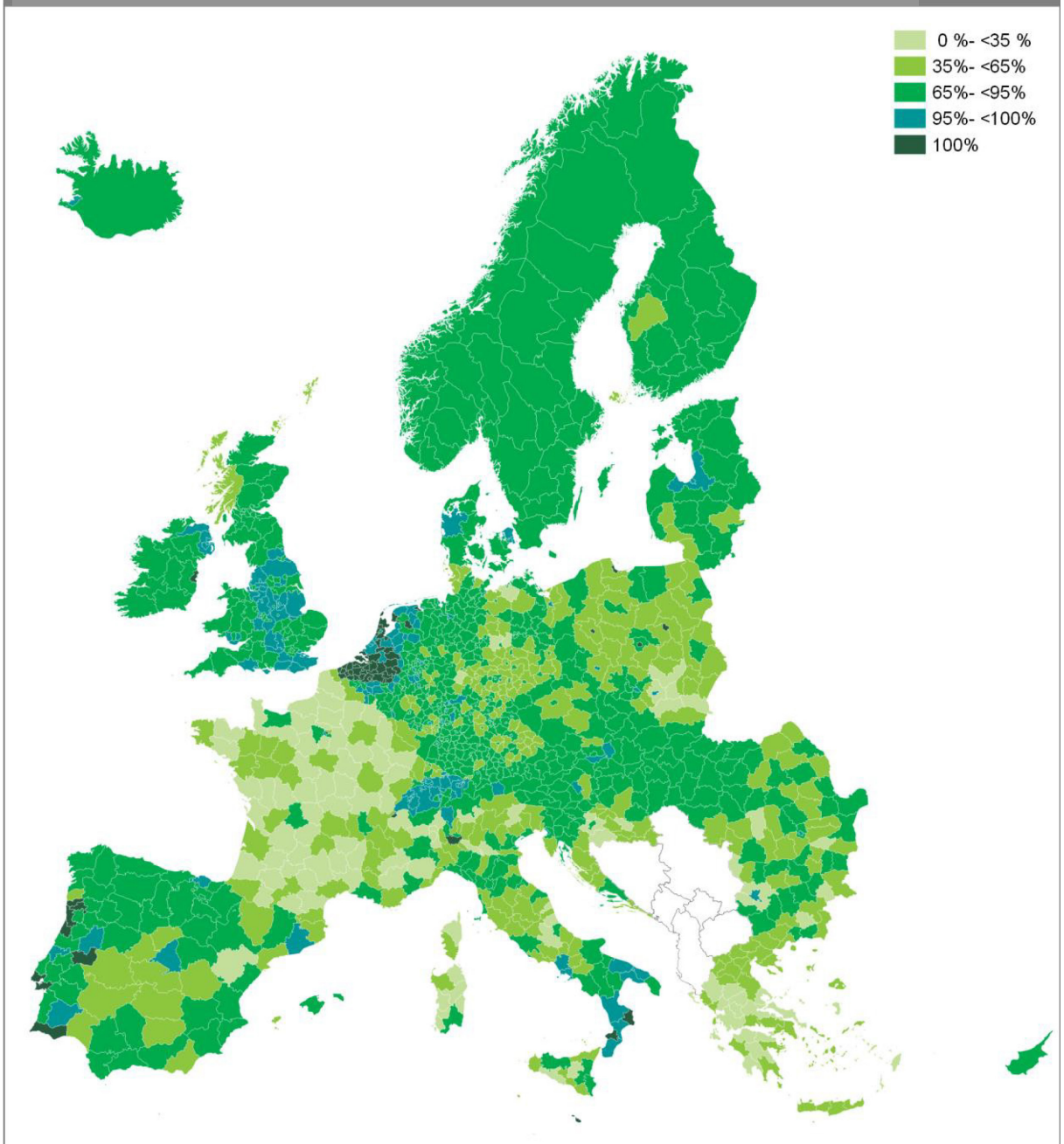
Klaus-Heiner LEHNE

President

BIJLAGE

KAARTEN VAN 30 MBPS-DEKKING IN EUROPA

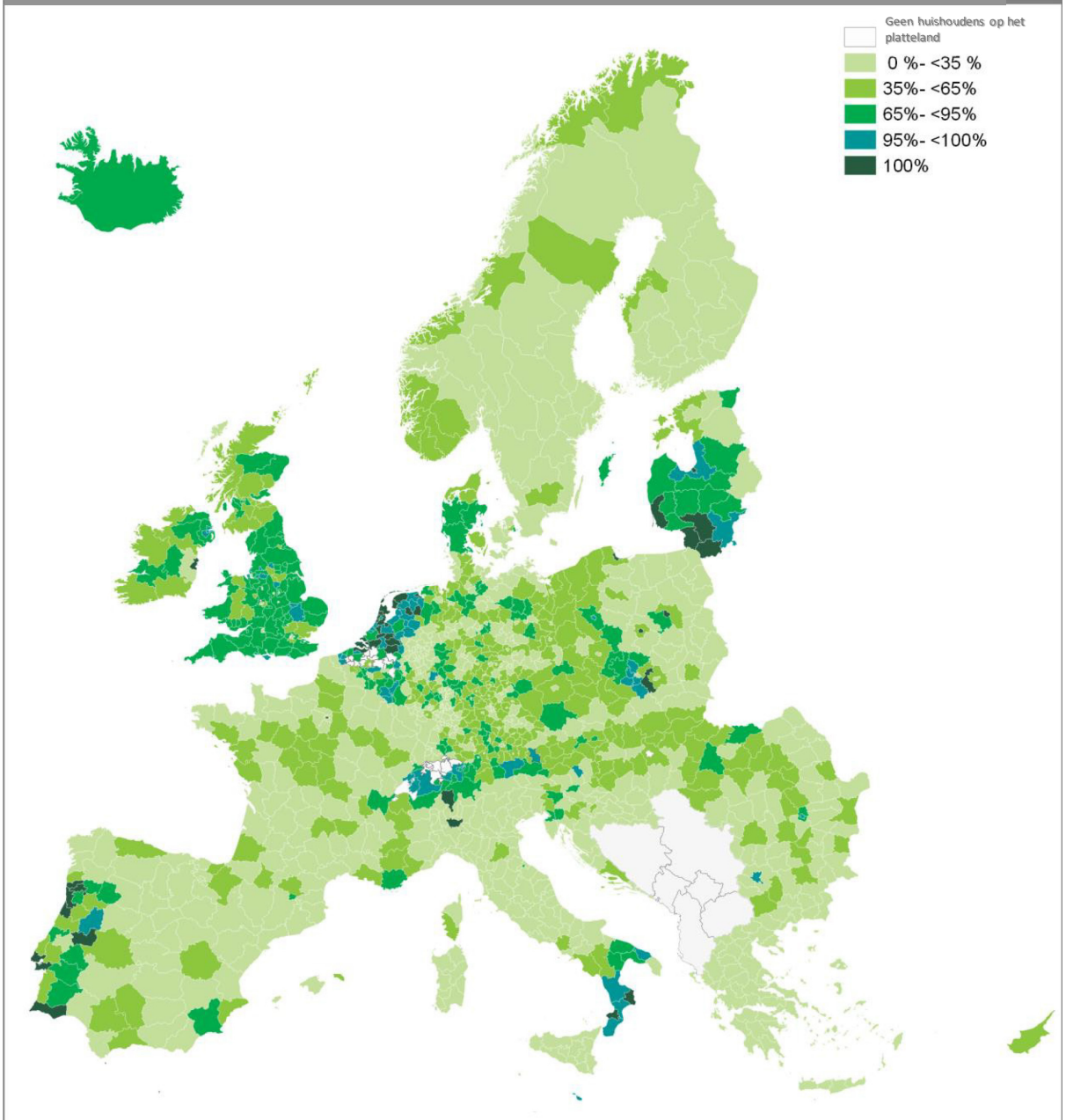
Europa: algemene dekking door breedbandtoegang van de volgende generatie, 2016



Source: Broadband Coverage in Europe 2016, a study by IHS Markit and Point Topic for the European Commission

© 2017 IHS Markit, Point Topic

Europa: algemene dekking door breedbandtoegang van de volgende generatie op het platteland, 2016



Source: Broadband Coverage in Europe 2016, a study by IHS Markit and Point Topic for the European Commission

© 2017 IHS Markit, Point Topic

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP HET SPECIAAL VERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER

"BREEDBAND IN DE EU-LIDSTATEN: HOEWEL ER VOORUITGANG IS GEBOEKT, ZULLEN NIET ALLE EUROPA 2020-STREEFDOELEN WORDEN GEHAALD"

SAMENVATTING

VI. Bij het toezicht op de Europese structuur- en investeringsfondsen wordt in belangrijke mate rekening gehouden met de connectiviteitsdoelstellingen voor 2020 van de Digitale Agenda voor Europa, maar zoals beschreven in punt 33, kon hierbij niet afzonderlijk worden gekwantificeerd welke invloed zij hebben op de uitrol van snelle en supersnelle netwerken.

VIII. De Commissie merkt op dat het niet de bedoeling is om de steun van de EIB te concentreren op gebieden waar overheidsingrijpen in de vorm van subsidies het meest nodig is.

De EIB wijst erop dat op grond van de EFSI-verordening EFSI-projecten economisch levensvatbaar moeten zijn, en deze verordening dus niet bedoeld is om uitsluitend die gebieden aan te pakken waar sprake is van een aanzienlijk marktfalen.

IX.

Eerste punt: Zie het antwoord van de Commissie op aanbeveling 2.

Tweede punt: Zie de antwoorden van de Commissie op aanbevelingen 5, 6 en 7.

Derde punt: Zie het antwoord van de EIB en de Commissie op aanbeveling 8.

INLEIDING

2. Ondertussen zijn in de mededeling van de Commissie "Naar een Europese gigabitmaatschappij" ambitieuzere doelstellingen voor 2025 vastgelegd, en is het concept van een netwerk met zeer hoge capaciteit opgenomen in het voorstel van de Commissie voor een Europees wetboek voor elektronische communicatie.

4. De vijf soorten infrastructuur die de Europese Rekenkamer noemt, leveren vijf verschillende niveaus van breedband-connectiviteit. In de huidige fase van de markt- en technologische ontwikkelingen worden alleen de volgende in tabel 1 genoemde technologieën geacht snelle breedband-connectiviteit boven 30 Mbps te kunnen bieden: i) glasvezeltoegangsnetwerken (FTTx); ii) geavanceerde gemoderniseerde kabelnetwerken; en iii) bepaalde geavanceerde draadloze toegangsnetwerken die betrouwbare hoge snelheden per abonnee kunnen leveren.

7. De Commissie wijst erop dat de in de Digitale Agenda voor Europa vastgestelde doelstellingen niet juridisch bindend zijn voor de lidstaten. De Commissie heeft de lidstaten aangemoedigd om deze ambitieuze doelstellingen over te nemen bij de ontwikkeling van hun nationale of regionale breedbandplannen.

OPMERKINGEN

28. De Commissie heeft een drie jaar durend project opgezet dat gericht is op de ontwikkeling van een platform dat bestaande data verzamelt met betrekking tot het in kaart brengen van breedbanddekking en de kwaliteit van de dienstverlening en de ervaringen van NRI's, ministeries en betrokken internationale platformen (https://www.broadbandmapping.eu/).

Het is de bedoeling dat het platform in 2018 in gebruik wordt genomen. Aangezien er geen gemeenschappelijke methodologieën zijn voor heel Europa zullen de gegevens op verschillende niveaus worden getoond. Daarnaast heeft de werkgroep van Berec voor netneutraliteit een methodologie ontwikkeld voor het beoordelen van netneutraliteit, die het mogelijk maakt om de kwaliteit van de dienstverlening en ervaringen te meten. Momenteel ontwikkelt Berec een

instrument om de methodologie te testen (2018-2019) en het instrument in een later stadium aan NRI's aan te bieden.

De Commissie is ook begonnen met de ontwikkeling van een gemeenschappelijke methodologie voor het in kaart brengen van de dekking van breedbanddiensten, rekening houdend met de doelstellingen in het kader van gigabit-2025 en het concept van Very High Capacity Networks (netwerken met zeer hoge capaciteit, hierna "VHCN" genoemd), waarin naast downloadsnelheid een aantal aanvullende eigenschappen zullen worden opgenomen.

Deze ontwikkeling is bedoeld ter ondersteuning van de derde maatregel van het Actieplan voor de ontwikkeling van breedbandinternet in plattelandsgebieden[1] (eerder bekend als de Toolkit voor plattelandsgebieden) voor het ontwerpen van een "gemeenschappelijke methodologie" voor planning, rapportage en monitoring van investeringen in breedbandverbindingen (zie ook het antwoord van de Commissie op punt 31).

31. Het toezicht op de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen) houdt in grote mate rekening met de connectiviteitsdoelstellingen voor 2020 van de Digitale Agenda voor Europa, maar, zoals beschreven in punt 33, biedt dit niet de mogelijkheid afzonderlijk te kwantificeren wat hun invloed is op de uitrol van snelle en supersnelle netwerken.

De Commissie erkent dat het toezicht op de uitgaven en de resultaten van de ESI-fondsen kan worden verbeterd zodat deze beter aansluiten op de breedbanddoelstellingen van de Unie.

In dit verband is in het Actieplan voor de ontwikkeling van breedbandinternet in plattelandsgebieden van de Commissie, in november 2017 van start gegaan in het kader van het gecoördineerd initiatief van de DG’s CNECT, AGRI, REGIO en COMP, opgenomen dat een gemeenschappelijke methodologie zal worden ontwikkeld als hulpmiddel bij de planning, rapportage en monitoring van breedbandinvesteringen en EU-steun, naast maatregelen die het bieden van betere breedbandvoorzieningen in plattelandsgebieden van de EU bevorderen, waaronder bezoeken aan lidstaten en regio's met een laag niveau van breedbanddekking in plattelandsgebieden.

32. De Commissie controleert nauwgezet de ontwikkelingen op de breedbandmarkt en publiceert een aantal indicatoren die in de loop van de tijd zijn ontstaan en momenteel verschillende aspecten in beschouwing nemen.

Hoewel de gegevens over de dekking en het gebruik van 100 Mbps-verbindingen al bekend waren, werden deze niet opgenomen in de Index van de digitale economie en maatschappij (DESI). De DESI-landenprofielen voor 2018 zullen wel de dekking en het gebruik van ultrasnel breedband (van minimaal 100 Mbps) omvatten.

33. Met het oog op vereenvoudiging zijn in de programmeringsperiode 2014-2020 een beperkt aantal gemeenschappelijke outputindicatoren gebruikt. Bijlage I van Verordening (EU) 1301/2013 betreffende het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) voorziet dat als gemeenschappelijke outputindicator voor ICT-infrastructuur gebruik gemaakt wordt van de "Extra huishoudens met een breedbandinternet van ten minste 30 Mbps", in lijn met de eerste van de twee doelstellingen voor 2020 van de Digitale Agenda voor Europa (DAE). Deze indicator werd als de meest volledige beschouwd voor het bepalen van de resultaten van alle projecten die de uitrol van snelle en supersnelle breedbandverbindingen ondersteunen.

---

[1] https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/european-commission-joins-forces-help-bringing-more-broadband-rural-areas

Zoals hierboven aangegeven erkent de Commissie dat het toezicht op de resultaten van de ESI-fondsen kan worden verbeterd zodat de breedbanddoelstellingen van de EU beter worden weergegeven.

34. Zoals gemeld in het Europese digitale voortgangsverslag 2016 heeft de door de Ierse regering in december 2015 uitgeschreven aanbestedingsprocedure in het kader van de uitvoering van het plan waarnaar door de Rekenkamer wordt verwezen te maken gekregen met vele uitdagingen, onder meer met betrekking tot het in kaart brengen van het actiegebied. De Commissie (DG COMP) heeft de Ierse autoriteiten alle noodzakelijke richtsnoeren verstrekt om ervoor te zorgen dat de vaststelling van het actiegebied zou worden uitgevoerd in overeenstemming met de regels inzake staatssteun. De Commissie blijft het Ierse programma nauwgezet volgen en de Ierse autoriteiten begeleiding bieden als daarom wordt gevraagd. Zoals bij dit soort contacten de regel is, blijven alle besprekingen vertrouwelijk.

De Commissie heeft nauw samengewerkt met de Duitse autoriteiten om de vereiste goedkeuring voor staatssteun te verkrijgen. De lange duur van deze procedure is een gevolg van het feit dat de Duitse autoriteiten ontoereikende informatie hebben verstrekt, en is niet te wijten aan de Commissie.

In het geval van Polen erkent de Commissie het probleem van onderbenutting van de regionale backbone-breedbandnetwerken die gebouwd zijn in programmeringsperiode 2007-2013. Om dit probleem aan te pakken hebben de Poolse autoriteiten een aantal bijeenkomsten en workshops georganiseerd om een beter gebruik van het netwerk te bevorderen. Hoewel deze samenwerking werd gestart in het kader van de uitvoering van het operationeel programma Digitaal Polen, wil de Commissie benadrukken dat het de taak is van de nationale regelgever om de investeringsgebieden krachtens het OP dusdanig vast te stellen dat de EU-fondsen zo goed mogelijk worden gebruikt.

44. De Commissie heeft opdracht gegeven voor een studieverslag ("Overheidsinvesteringen ten behoeve van snelle internettoegang in Duitsland. Studieverslag over breedband in Duitsland") over Duitse studies uit 2011-2013 waarin de nationale financieringsbehoeften voor de uitrol van breedband en de ondersteuning door de Duitse autoriteiten bij de ontwikkeling van hun breedbandstrategie in detail worden onderzocht, met inbegrip van de omvang van de noodzakelijke breedbandfondsen.

52. Zie het antwoord van de Commissie op punt 44.

56. Zie het antwoord van de Commissie op punt 44.

58. Het CEBF zal naar verwachting voornamelijk financiering in de vorm van aandelenkapitaal verschaffen. Het fonds zal zich richten op investeringen van circa 15 miljoen EUR, maar de onderliggende projecten zullen in werkelijkheid groter zijn omdat het fonds zich concentreert op minderheidsdeelnemingen in de projecten waarin het investeert.

60. De Commissie merkt op dat de EFSI-steun gericht is op projecten die additionaliteit laten zien, wat onder meer tot uitdrukking komt in de indeling van het project als een "speciale activiteit" (oftewel met een hoger risico). Daarbij geeft de EIB aan dat als dit project in het kader van het speciale activiteitenprogramma van de EIB zou zijn uitgevoerd, dit tot gevolg zou hebben gehad dat andere projecten niet onder dit programma gesteund hadden kunnen worden, vanwege de beperkte omvang van de speciale activiteiten van de EIB die geen EFSI-steun hebben (4 miljard EUR per jaar tegenover 20 miljard EUR per jaar). De EIB wijst erop dat wat de subsidiabele projectkosten in het kader van EFSI betreft, de onderdelen daarvan die niet voor subsidie in aanmerking komen onvoldoende bediend werden door NGA (NGA wit of NGA grijs). De initiatiefnemer moest een aanzienlijke investering doen om FTTH/C en een nieuwe technologie op grote schaal uit te rollen. EFSI houdt rekening met technologische risico's, zoals gebruikelijk bij innovatieprojecten. Bovendien zou de bank zonder EFSI niet een project van deze omvang hebben kunnen

ondersteunen met een dusdanige looptijd als nodig was om ervoor te zorgen dat de uitrol van NGA-breedbandtechnologie versneld werd.

61. De Commissie merkt op dat het CEBF naar verwachting in de eerste helft van 2018 van start zal gaan. De fondsbeheerder is momenteel bezig om investeringen uit de particuliere sector aan te trekken.

62. De Commissie merkt op dat de investeringsperiode van het CEBF nog wordt besproken door de belangrijkste investeerders en de fondsbeheerder. Daarnaast staat in het ontwerp van de investeringsrichtsnoeren van het CEBF dat het fonds ernaar streeft om financiering te verschaffen als aanvulling op bestaande financieringsinstrumenten van de EU en andere financieringen die, naar redelijke kennis van de beheerder, momenteel op de markt beschikbaar zijn via openbare of particuliere financiële instellingen (niet alleen de EIB). Naar verwachting zal het CEBF financiering verschaffen in de vorm van aandelenkapitaal, terwijl het directe ingrijpen van de EIB gewoonlijk plaatsvindt in de vorm van schuldfinanciering. Financiering in de vorm van aandelenkapitaal vormt doorgaans een kleiner deel (met een hoog risico) van de totale projectkosten in vergelijking tot schuldfinanciering. Bovendien zal het CEBF naar verwachting projecten steunen die moeilijker toegang tot financiering hebben. De Commissie is derhalve van oordeel dat de bijdrage die wordt verwacht van het CEBF een belangrijke precedentwaarde heeft voor financiering in de sector, met inbegrip van particuliere investeerders.

65. In haar voorstel voor de herziening van de telecomregelgeving van de EU heeft de Commissie verbeterde bepalingen voorgesteld voor de onafhankelijkheid en regelgevende bevoegdheid van de nationale regelgevende instanties (NRI’s) die verantwoordelijk zijn voor de ex ante marktregulering, met inbegrip van beschikbare middelen. De verplichting van de lidstaten om ervoor te zorgen dat de NRI's beschikken over voldoende financiële en personele middelen om hun taken te vervullen, die reeds deel uitmaakt van het huidige regelgevingskader, zal wederom worden opgenomen in artikel 6, lid 2, van het voorstel voor het Europees wetboek voor elektronische communicatie. Om ervoor te zorgen dat de NRI's beschikken over de noodzakelijke bevoegdheden om hun besluiten te handhaven, heeft de Commissie bovendien voorgesteld dat de NRI's, binnen de grenzen van het nationale constitutionele recht, de bevoegdheid hebben om direct sancties op te leggen. Momenteel beschikken niet alle NRI's over directe handhavingsbevoegdheden.

66.

Eerste punt: Het Federaal agentschap voor netwerken, dat belast is met de uitvoering van de regels voor overstappen, heeft boetes opgelegd aan vier grote telecombedrijven (die verantwoordelijk zijn voor ongeveer 70 procent van het totaal aantal klachten). De klachten zijn gedaald tot 43 000 klachten in de eerste acht maanden van 2017 (van 83 000 in 2016 (gegevens over het volledige jaar)).

Tweede punt: Het meetinstrument van het Federaal agentschap voor netwerken (https://breitbandmessung.de/) maakt het sinds 25 september 2015 mogelijk dat eindgebruikers van internetdiensten (vast en mobiel) de feitelijke en gecontracteerde snelheid kunnen meten en vergelijken. Bovendien kan na de inwerkingtreding van de Transparantieverordening verdere verbetering worden verwacht omdat internetproviders aanvullende informatie moeten gaan verstrekken aan de gebruikers.

67. De Commissie merkt op dat de eisen voor investeren in zwarte gebieden beschreven zijn in punt 82-85 van de richtsnoeren breedbandsteun, dit ter illustratie van het feit dat het gesubsidieerde netwerk aanzienlijk verbeterde technologische kenmerken en prestaties heeft in vergelijking tot bestaande netwerken; Het gesubsidieerde netwerk werkt als een uitsluitend-groothandelsnetwerk, en de steun leidt niet tot een buitensporige concurrentieverstoring met andere NGA-technologieën waarvoor marktpartijen recentelijk grote investeringen in de infrastructuur hebben gedaan.

68. De richtsnoeren breedbandsteun bevatten duidelijke bepalingen waaruit blijkt dat het mogelijk is om steun te verlenen aan grijze en zwarte gebieden, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan (zie punt 67 en volgende, punt 76 en de punten 82 tot en met 85 van de richtsnoeren).

69. Krachtens de regels inzake staatssteun hebben particuliere investeerders geen verplichting om aan te geven of ze al dan niet zullen investeren in een gebied dat het onderwerp is van overheidsinvesteringen. Het staat particuliere exploitanten vrij om hun investeringsplannen te veranderen, en soms kan een exploitant besluiten om in een bepaald gebied te investeren, hoewel hij tijdens het in kaart brengen en de openbare overlegprocedure niet had aangekondigd van plan te zijn actie te ondernemen. Vanuit het perspectief van staatssteun is de enige "sanctie" voor deze verandering van plan dat het overheidsoptreden kan worden voortgezet. Dit betekent echter niet dat de nationale autoriteiten, met inbegrip van de nationale regelgevende instanties, geen nationale regels en procedures kunnen invoeren om een rigoureuzer kader te scheppen voor het aanpakken van dergelijke strategieën door exploitanten.

Ter voorkoming van het potentiële probleem van verdringing en vertraging in de dekking voorziet het voorstel voor een Europees wetboek voor elektronische communicatie (artikel 22 inzake geografische onderzoeken) in de mogelijkheid dat nationale regelgevende instanties, ten eerste, "digitale uitsluitingsgebieden" aanwijzen waar geen enkele exploitant of autoriteit een netwerk met zeer hoge capaciteit heeft uitgerold en dat ook niet van plan is, en, ten tweede, sancties opleggen aan exploitanten die anders handelen dan de door hen uitgesproken intenties ten tijde van de oproep. Dit mechanisme stelt de regelgever in staat om kennis op te bouwen over de gebieden waar regelgeving niet voor verbetering zorgt in termen van hoogwaardige connectiviteit, en het ook onwaarschijnlijk is dat dit gebeurt.

76. Terwijl de programmeringsperiode 2007-2013 te lijden had onder het gebrek aan coördinatie van de breedbandinvesteringen in het kader van EFRO, die verspreid waren over verschillende regionale en nationale operationele programma's, wordt de uitrol van breedband in de programmeringsperiode 2014-2020 medegefinancierd in het kader van één operationeel programma, Digitaal Polen. Als gevolg hiervan ligt de uitvoering van het huidige programma zeer goed op schema.

De tekst van het operationeel programma Digitaal Polen voorziet tevens in de complementariteit van de EU-kredieten tussen de programmeringsperiodes 2007-2013 en 2014-2020. Het huidige programma concentreert zich op het doortrekken van verbindingen tot de gebruiker in witte gebieden, terwijl tijdens de periode 2007-2013 voornamelijk backbone- en backhaul-netwerken werden ondersteund. Daarnaast was de mogelijkheid van herfinanciering van de mogelijk nog niet afgeronde investeringen van 2007-2013 duidelijk uitgesloten van financiering in het kader van het operationele programma teneinde een zo goed mogelijk gebruik van EU-fondsen te verzekeren.

78. De Commissie merkt op dat het algemene probleem in verband met het gebruik van snel internet door de Poolse autoriteiten is erkend, en onder meer wordt aangepakt door de derde prioritaire as van het OP Digitaal Polen.

Wat betreft de onderbenutting van de backbone-infrastructuur die gefinancierd is in de periode 2007-2013 moet deze kwestie verder worden onderzocht en effectief worden aangepakt. Het is echter belangrijk op te merken dat de dialoog tussen telecombedrijven en de regionale overheid (die eigenaar is van de infrastructuur) over de mogelijkheden van een betere benutting van het in de periode 2007-2013 ontwikkelde regionale breedbandnetwerk door de Poolse autoriteiten reeds is opgestart in het kader van de uitvoering van het operationeel programma Digitaal Polen. De nationale regelgevende instantie Bureau voor Elektronische Communicatie, het ministerie van Digitale Zaken en de uitvoerende autoriteit van Digitaal Polen zijn eind 2016 begonnen met het organiseren van een reeks bijeenkomsten en workshops.

CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

79. De Europese Commissie houdt toezicht op alle breedbanddoelstellingen die zijn vastgelegd in de Digitale Agenda voor Europa en verzamelt relevante gegevens, met inbegrip van het aandeel van vaste breedbandabonnementen met een snelheid van ten minste 100 Mbps (vanaf 2010).

Tevens publiceert de Commissie een jaarlijks digitaal verslag onder de naam Index van de digitale economie en maatschappij (DESI).

Hoewel de gegevens over de dekking en het gebruik van 100 Mbps-verbindingen al bekend waren, werden ze niet opgenomen in DESI.

Voor 2018 zullen de DESI-landenprofielen de dekking en het gebruik van ultrasnelle breedband (van minimaal 100 Mbps) omvatten.

De Commissie erkent dat het toezicht op de uitgaven en de resultaten van de ESI-fondsen kan worden verbeterd zodat deze beter aansluiten op de breedbanddoelstellingen van de Unie.

Zie ook de antwoorden van de Commissie op punten 31 tot 33 voor meer informatie over het toezicht.

80. Zie het antwoord van de Commissie op punt 44 voor onderzoeken ter ondersteuning van het Duitse investeringsplan.

81. De Europese Commissie heeft er bij NRI's op aangedrongen dat de voorwaarden voor de uitrol van vectoringtechnologieën in toegangsnetwerken worden aangepast aan de behoeften van alternatieve investeerders. Tegelijkertijd wijst de Commissie erop dat de eindverantwoordelijkheid met betrekking tot de uitrol bij de nationale regelgevers ligt.

83. Zie het antwoord van de Commissie op punt 44.

84. De Commissie merkt op dat voor EFSI-steun aangetoond moet worden dat het additionaliteitsbeginsel wordt gerespecteerd (zie de antwoorden van de Commissie op de punten 58 tot en met 60), wat niet uitsluitend wordt bewezen op basis van het hoge risiconiveau verbonden aan een project.

De EFSI-verordening vereist niet dat EFSI-financiering beperkt wordt tot witte en grijze gebieden (zie artikel 6 van de EFSI-verordening dat bepaalt dat EFSI-projecten "economisch levensvatbaar" moeten zijn).

85. Ten aanzien van de uitvoerbaarheid van de beslissingen van de Ierse NRI heeft de Commissie er reeds in het EU Digitaal voortgangsrapport 2017 (hoofdstuk telecom) op gewezen dat "ComReg volgens het Ierse recht niet de bevoegdheden bezit om geldboeten op te leggen, wat het prerogatief is van de rechtscolleges. Daarom loopt ComReg uit de pas met andere NRI's, en het lijkt erop dat dit een obstakel vormt voor tijdig en effectief optreden". De verwachte wijzigingen om te voldoen aan de Verordening voor een gemeenschappelijke telecommarkt zullen bijdragen aan verbetering van de situatie.

Daarnaast heeft de Commissie in haar voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad ter vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie in artikel 29 voorgesteld dat de lidstaten hun NRI de bevoegdheid geven om sancties op te leggen om hun beslissingen af te dwingen.

Zie ook het antwoord van de Commissie op de punten 63 tot en met 69.

86. Zie de antwoorden van de Commissie op de punten 76 en 78.

Aanbevelingen

(1) De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

Zie het antwoord van de Commissie op aanbeveling 2 over de wijze van uitvoering door de Commissie van deze aanbeveling.

(2) De Commissie merkt op dat deze aanbeveling is gericht tot de lidstaten.

Wat de Commissie betreft, heeft zij in haar mededeling "Connectiviteit voor een competitieve digitale eengemaakte markt - Naar een Europese gigabitmaatschappij" (COM(2016) 587 final) drie strategische doelstellingen voor 2025 vastgesteld en er bij de lidstaten op aangedrongen om de voortgang van hun nationale breedbandplannen te evalueren en deze uiterlijk eind 2017 bij te werken met een tijdshorizon van 2025, in overeenstemming met de strategische doelstellingen van deze mededeling en het 5G-actieplan.

In dit opzicht zijn vertegenwoordigers van de lidstaten in het kader van een specifieke werkgroep gestart met besprekingen over de uitvoering van het 5G-actieplan en de gigabitstrategie.

(3) De Commissie aanvaardt deze aanbeveling gedeeltelijk en merkt op dat zij zich in dit stadium niet in een positie bevindt om specifieke toezeggingen te doen met betrekking tot de wetgevingsvoorstellen voor de periode na 2020, onder meer vanwege onzekerheden over de toekomstige thematische spreiding van de verschillende fondsen die de operationele programma's mede financieren.

De Commissie onderzoekt de verschillende mogelijkheden om een meer gestroomlijnd, vereenvoudigd en geharmoniseerd systeem van indicatoren voor ESI-fondsen in te stellen voor het meerjarige financiële kader na 2020, onder andere door, waar praktisch haalbaar, zo veel mogelijk te vertrouwen op gemeenschappelijke indicatoren voor de beleidsterreinen waarop de fondsen actief zijn.

(4) De Commissie merkt op dat deze aanbeveling is gericht tot de lidstaten.

Voor zover de Commissie betrokken is bij het ondersteunen van dit proces, heeft zij in haar voorstel voor een herziening van de Europese telecomwetgeving verbeterde bepalingen voorgesteld inzake de onafhankelijkheid en de regelgevende bevoegdheid van NRI's die verantwoordelijk zijn voor de ex ante marktregulering, met inbegrip van beschikbare middelen. Daarnaast heeft de Commissie een voorstel gedaan voor harmonisatie van een lijst met taken die de lidstaten minimaal aan de NRI's moeten toekennen (met het oog op hun politieke onafhankelijkheid en deskundigheid), om ervoor te zorgen dat de NRI's op alle noodzakelijke terreinen beschikken over de bevoegdheden om hun doelen te bereiken.

Om ervoor te zorgen dat de NRI's beschikken over de noodzakelijke bevoegdheden om hun besluiten te handhaven heeft de Commissie bovendien voorgesteld dat de NRI's, binnen de grenzen van het nationale constitutionele recht, de bevoegdheid hebben om direct sancties op te leggen.

(5) De Commissie aanvaardt deze aanbeveling en beschouwt deze als gedeeltelijk uitgevoerd, zoals hieronder uiteengezet.

De Commissie verstrekt lidstaten reeds belangrijke richtsnoeren voor de toepassing van staatssteun voor breedband, en zal dit blijven doen. In het bijzonder:

(i) DG COMP stimuleert bijeenkomsten voorafgaande kennisgeving (vanaf 2016 tot heden, heeft DG COMP advies verstrekt voorafgaande kennisgeving in 23 zaken van 13 lidstaten);

(ii) DG COMP heeft een speciaal platform ontwikkeld, eState aid Wiki, waarop alle lidstaten vragen kunnen stellen over de toepassing van de AGVV en de steuncategorieën;

(iii) op de website van DG Comp is een analytisch schema beschikbaar voor de toepassing van staatssteunregels voor breedband;

(iv) De staatssteunbeschikkingen van de Commissie worden gepubliceerd op de website van DG COMP;

(v) DG COMP neemt actief deel aan het organiseren van trainingssessies in het kader van het Netwerk van bevoegde kantoren inzake breedband en andere initiatieven in samenwerking met DG REGIO, DG CNECT en DG AGRI.

Eén van de doelstellingen van de regeling is het voorkomen van overontwikkeling van goede particulieren investeringen, waarvoor altijd een beoordeling van de beschikbare infrastructuur nodig is, hoewel lidstaten dit niet altijd goed voorbereiden.

In het kader van de actualisering van het advies van de Commissie inzake investeringen in supersnelle breedband, is de Commissie van plan om nadere informatie over steunverlening in grijze en zwarte gebieden op te nemen, in het bijzonder met betrekking tot de doelstellingen ten aanzien van 100 Mbps en de gigabitmaatschappij, zodat lidstaten nog meer duidelijkheid krijgen over dit onderwerp.

(6) De Commissie aanvaardt deze aanbeveling en beschouwt deze als gedeeltelijk uitgevoerd, zoals hieronder uiteengezet.

Om de uitrol van netwerken met zeer hoge capaciteit te bevorderen, met name in economisch minder rendabele gebieden, zoals gebieden met een lage bevolkingsdichtheid en landelijke gebieden, heeft de Commissie reeds voorgesteld om een specifiek artikel inzake ondernemingen die uitsluitend actief zijn op de groothandelsmarkt toe te voegen aan de herziene telecomwetgeving van de EU, waarover de medewetgevers van de EU momenteel onderhandelen. Dit voorstel beoogt investeringen te bevorderen door middel van het vaststellen van een vereenvoudigd reguleringsmodel dat voorgesteld wordt voor uitsluitend-groothandelsnetwerken met aanmerkelijke marktmacht en dat is beperkt tot billijke, redelijke en niet-discriminerende toegangsvoorschriften. De Commissie zal toezicht houden op de omzetting van deze maatregel.

Regels inzake staatssteun vereisen namelijk al effectieve groothandelstoegang tot gesubsidieerde infrastructuur in alle gebieden (wit, grijs of zwart). Bovendien worden projecten die uitsluitend gericht zijn op de groothandelsmarkt reeds beschouwd als bijzonder concurrentiebevorderend en onder de regels voor staatssteun bevoordeeld. In aanbestedingsprocedures voor de toekenning van staatssteun kunnen bijvoorbeeld extra punten worden toegekend aan dergelijke projecten.

Het komende Handboek breedbandinvesteringen zal aanvullende richtsnoeren verschaffen (met name door het in het Handboek investeringen in snelle breedband opgenomen deel over bedrijfsmodellen bij te werken), en deze aspecten belichten.

(7) De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

De Commissie zal via het Netwerk van bevoegde kantoren inzake breedband en haar herziening van het Handboek breedbandinvesteringen richtsnoeren verstrekken en beste praktijken verschaffen over de door de Europese Rekenkamer aanbevolen zaken en andere relevante investeringskwesties. De Commissie zal met name de risico's en kansen toelichten die verbonden zijn aan de verschillende omvang van projecten, verschillende technologieën en investeringen, modellen gericht op de verbetering van de haalbaarheid van investeringen, het bevorderen van de concurrentie en het vergemakkelijken van penetratie en toegang tot langetermijnfinanciering.

(8) De EIB is van oordeel dat overheidsondersteuning in de vorm van subsidies vooral nodig is voor projecten die geen enkele private investeerder bereid is te steunen vanwege een gebrek aan economische levensvatbaarheid. Volgens artikel 6, lid 1, onder a) van de EFSI-verordening 2015/1017, moet EFSI zich richten op projecten die economisch levensvatbaar zijn, zoals bevestigd door een kosten-batenanalyse.

De Commissie merkt op dat in het ontwerp van de investeringsrichtsnoeren van het CEBF reeds is vastgesteld dat het fonds aan één enkele onderneming maximaal 30 miljoen EUR steun mag verstrekken, en over het algemeen in greenfield-breedbandprojecten zal investeren, met name in

witte en grijze gebieden. Voorts heeft de Commissie reeds een aantal stappen genomen om met de fondsbeheerder van het CEBF overeenstemming te bereiken over passende rapportageverplichtingen, die nog in een begeleidend schrijven moeten worden vastgelegd. Het profiel van de projecten die zullen worden ondersteund door het CEBF (greenfieldprojecten die uitgevoerd worden door kleinere projectontwikkelaars) is in lijn met ons doel van uitrol in (grijze en witte) gebieden met weinig dekking.

Gebeurtenis	Datum
Vaststelling controleplan ("APM")/begin van de controle	14.12.2016
Ontwerpverslag officieel verzonden aan de Commissie (of andere gecontroleerde)	31.1.2018
Vaststelling van het definitieve verslag na de contradictoire procedure	21.3.2018
Officiële antwoorden in alle talen ontvangen van de Commissie (of andere gecontroleerde)	25.4.2018

Breedband, dat wil zeggen snellere en kwalitatief betere toegang tot het internet, wordt steeds belangrijker, niet alleen voor het concurrentievermogen van bedrijven, maar ook ter ondersteuning van sociale inclusie. In het kader van haar Europa 2020-strategie heeft de EU streefdoelen vastgesteld voor breedband, waaronder de beschikbaarheid van snelle breedband voor alle Europeanen tegen 2020. Ter ondersteuning van deze doelstellingen heeft de EU in de periode 2014-2020 ongeveer 15 miljard euro beschikbaar gesteld voor de lidstaten. Wij hebben geconstateerd dat de breedbanddekking in het algemeen verbetert in de EU maar dat de Europa 2020-streefdoelen niet allemaal zullen worden gehaald. Plattelandsgebieden, waar minder investeringsstimulansen zijn voor de particuliere sector, blijven minder goed verbonden dan steden, en het gebruik van ultrasnelle breedband loopt aanzienlijk achter op het streefdoel.

CURIA RATIONUM
EUROPESE REKENKAMER

Publicatiebureau

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Europese Unie, 2018.

Voor iedere vorm van gebruik of reproductie van (beeld)materiaal dat niet onder het auteursrecht van de Europese Unie valt, dient rechtstreeks toestemming aan de auteursrechthebbende te worden gevraagd.