

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 20.9.2010
COM(2010) 472 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

Breedband in Europa: investeren in digitale groei

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding: de breedbanddoelstellingen	3
2.	Technologie en marktontwikkeling op het gebied van breedband.....	4
3.	De breedbanddoelstellingen bereiken	6
4.	Belangrijkste maatregelen.....	14

1. INLEIDING: DE BREEDBANDDOELSTELLINGEN

In 2020 hebben alle Europeanen in principe internettoegang van meer dan 30 Megabits per seconde (Mbps) en heeft 50% of meer van de Europese huishoudens een abonnement van meer dan 100Mbps.

Deze doelstelling komt uit de Digitale Agenda voor Europa¹, een kerninitiatief van Europa 2020-strategie voor een slimme, duurzame en inclusieve economie². In de Digitale Agenda is de door de Europese Raad geformuleerde doelstelling om alle Europeanen in 2013 aan te sluiten op basisbreedband, herbevestigd. Om deze ambitieuze doelstellingen waar te maken, moet een breed opgezet beleid worden ontwikkeld op basis van een technologiemix, waarbij de voortgang zorgvuldig in het oog moet worden gehouden³.

De doelstelling van snelle en ultrasnelle internettoegang is gekozen vanwege de centrale rol die deze zal spelen bij het economische herstel en als platform ter ondersteuning van innovatie in de algemene economie, zoals elektriciteit en vervoer dat in het verleden deden. De invoering van ultrasnelle open en concurrerende netwerken zal een opwaartse spiraal tot stand helpen brengen bij het tot ontwikkeling brengen van de digitale economie, door nieuwe diensten die grote bandbreedtes behoeven, in staat te stellen van start te gaan, waardoor de vraag bij de burger weer toeneemt, hetgeen op zijn beurt de vraag naar meer bandbreedte zal stimuleren.

De wereldwijde vraag naar bandbreedte groeide tot nu toe met zo'n 50-60% per jaar⁴ als gevolg van de uitbreiding van het internetgebruik, wat alles omvat van eenvoudig e-mailverkeer en de overdracht van tekstbestanden (in het tijdperk van het 56 Kbps inbelinternet) tot surfen op het internet (met de komst van de permanente breedbandaansluitingen), en daarna de toegenomen integratie van grafische en audiovisuele inhoud in websites (ondersteund door de huidige ADSL-generatie, die downloadsnelheden van 2 Mbps of meer en uploadsnelheden van 256 Kbps biedt).

In dat verband zijn niet alleen downloadsnelheden belangrijk, maar is wellicht ook een grotere mate van symmetrie (met veel hogere uploadsnelheden) en een verkorting van wachttijden nodig voor innovatieve diensten en toepassingen. Er bestaan reeds voorbeelden van diensten die van dergelijke verbindingen afhankelijk zijn: slimme elektriciteitsnetten waarvoor korte wachttijden nodig zijn en waarmee de consument zijn uitgaven kan verlagen en waardoor de opwekkingskosten lager worden, realtime wolkenberekeningsdiensten waarvoor symmetrische upload- en downloadsnelheden nodig zijn en die door kleine bedrijven gebruikt kunnen worden om hun kosten te verlagen, en intensieve e-gezondheidsdiensten die aan afgelegen ziekenhuizen en ver weg wonende patiënten worden aangeboden. Bovendien heeft de OESO recent geconcludeerd dat de kostenbesparingen die in slechts vier sectoren van de economie (vervoer, gezondheid, elektriciteit en onderwijs) zouden worden gerealiseerd, reeds het opzetten van een nationaal glasvezeltoegangsnetwerk tot in huis⁵ zouden rechtvaardigen.

¹ "Een digitale agenda voor Europa", COM(2010) 245 definitief/2.

² EUROPA 2020 - Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei COM(2010) 2020.

³ Bijvoorbeeld moet, om de doelstelling van 100Mbps te halen, in 2015 naar verwachting ongeveer 15% van de Europese huishoudens abonnementen met dergelijke snelheden hebben.

⁴ Zie: Network developments in support of innovation and user needs, OECD, 2009.

⁵ Network developments in support of innovation and user needs, OECD, 2009.

Slimme, duurzame en inclusieve groei, zoals beoogd met de Europa 2020-strategie, hangt derhalve zeer sterk af van het doeltreffende en doelmatige gebruik van internet, waarbij de internettoegangssnelheid een cruciale factor wordt om dit te kunnen bereiken. Internettoegang wordt door – doorgaans private – netwerkoperatoren aangeboden in een concurrerend regelgevend kader en door commerciële belangen gedreven. Omdat internet zo'n cruciale rol speelt, lijken de voordelen voor de maatschappij als geheel echter veel groter dan de voordelen die het voor particulieren heeft om in snellere netwerken te investeren. Het stimuleren van investeringen in snelle internettoegang die verder gaat dan de huidige, marktgestuurde ontwikkeling is, tevens rekening houdend met de recente economische crisis, van groot belang om de breedbanddoelstelling te kunnen halen.

Investeringen in nieuwe open en concurrerende netwerken moeten worden ondersteund door acties van nationale en plaatselijke autoriteiten die gericht zijn op het verlagen van de kosten. De Commissie heeft dergelijke acties reeds ondersteund via de goedkeuring, vorig jaar, van haar richtsnoeren voor de toepassing van de staatssteunregels op dat gebied⁶. Daarin worden de voorwaarden vastgesteld voor de financiële ondersteuning met publieke middelen tegen niet-marktconforme voorwaarden voor de uitrol van breedband en hogesnelheidsbreedband in gebieden waar in de nabije toekomst waarschijnlijk geen commerciële investeringen zullen plaatsvinden. De voornaamste doelstelling van deze mededeling is om de acties van nationale en plaatselijke autoriteiten verder te ondersteunen. Zij wordt, samen met de twee andere verbintenissen van de Commissie op het gebied van breedband in het kader van de actie inzake snel en ultrasnel internet van de Digitale Agenda, als één breedbandpakket gepresenteerd. Dit zijn, enerzijds, de aanbeveling inzake de “toegang van de volgende generatie” (NGA-aanbeveling) met daarin richtsnoeren voor nationale regelgevende instanties en, anderzijds, het programma voor radiospectrumbeleid om de coördinatie en het beheer van spectrum te verbeteren en daardoor onder meer de uitbreiding van draadloze breedband te faciliteren.

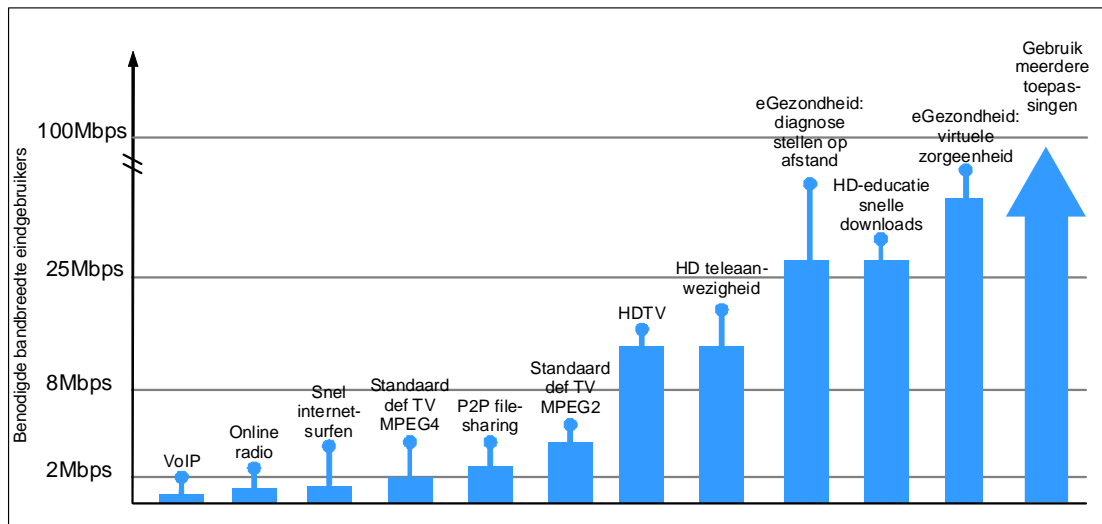
In het volgende hoofdstuk passeren de technologische en de marktontwikkelingen de revue en wordt aangegeven hoe Europa er nu voorstaat. In hoofdstuk 3 wordt van alle vier de voorstellen die in de Digitale Agenda aan de lidstaten worden voorgelegd, aangegeven hoe zij op Europees niveau zullen worden ondersteund. Tot slot worden in hoofdstuk 4 enkele van de belangrijkste vervolgacties uiteengezet.

2. TECHNOLOGIE EN MARKTONTWIKKELING OP HET GEBIED VAN BREEDBAND

Op dit moment wordt breedband voornamelijk aan thuisgebruikers geleverd via koperdraad (bv. de telefoon) of netwerken van coaxkabels (bv. kabel-tv) en/of draadloze toegangsnetwerken zoals 3G mobiele communicatie of vaste draadloze toegang. Er zijn ongeveer 124 miljoen vaste en 25 miljoen mobiele lijnen van breedbandabonnees in de EU⁷, die daarmee een van de wereldleiders is wat het gebruik van eerstegeneratiebreedband betreft. De geboden snelheden variëren sterk, maar downloadsnelheden zijn normaal gesproken meer dan 2 Mbps en de uploadsnelheden liggen boven de 256 Kbps. De snelheden nemen toe en in de onderstaande grafiek worden de functies van verschillende breedbandsnelheden en waarschijnlijke toekomstige toepassingen geïllustreerd.

⁶ Communautaire richtsnoeren voor de toepassing van de staatssteunregels in het kader van de snelle uitrol van breedbandnetwerken (PB C 235 van 30.9.2009).

⁷ *Europe's Digital Competitiveness Report* - SEC(2010) 627. Mobiele “lijnen”= speciale gegevenskaarten + usb-sleutels + dongles.



Bron: Analyse op basis van gegevens van de Broadband Stakeholder Group

Op dit moment wordt de vaste internettoegang geschikt gemaakt voor hogere snelheden. Deze worden collectief aangeduid als NGA-netwerken⁸. De ontwikkeling gaat echter zeker niet gelijk op, noch van lidstaat tot lidstaat, noch van regio tot regio binnen dezelfde lidstaat.

De kabelnetwerken – die ongeveer 73 miljoen huishoudens in de EU bedienen – worden geleidelijk geschikt gemaakt voor hogere snelheden door de inzet van DOCSIS3⁹ en door de uitbreiding van hun omleidingsnetwerken. De concurrentie op de kabel stimuleert “koperen” netwerkexploitanten om te investeren in VDSL – een technologie die de bestaande koperen telefooninfrastructuur ten volle benut – en in optische vezelkabels tot in huis (“Fibre to the home” – FTTH). Zowel FTTH als DOCSIS3 kunnen de doelstelling van breedband met snelheden boven 100 Mbps halen. Meer open vormen van architectuur met FTTH verhogen ook de op infrastructuur gebaseerde concurrentie tussen internetproviders op basis van het ontbundelen en geleidelijk invoeren van alternatieve infrastructuren, waardoor de ontwikkeling van nieuwe diensten en toepassingen wordt gestimuleerd.

Buiten gebieden waar sprake is van concurrentie op het gebied van infrastructuur, zijn de exploitanten terughoudend geweest om stappen te zetten die verder gaan dan hun gebruikelijke verkoop van ADSL. De meeste exploitanten zijn er niet van overtuigd dat een grootschalige verbetering van het netwerk tot het niveau van FTTH vanuit zakelijk oogpunt interessant zou kunnen zijn, mede rekening houdend met het feit dat er vooralsnog onvoldoende aantrekkelijke diensten beschikbaar zijn die klanten ertoe zouden kunnen brengen een hogere prijs te betalen. De NGA-aanbeveling en de toepassing van het nieuwe regelgevingskader zullen in dit opzicht van cruciaal belang zijn, aangezien zij zekerheid zullen bieden op het gebied van regelgeving, en de investeringen en de concurrentie zullen bevorderen.

Draadloze diensten over land van de volgende generatie kunnen transmissiesnelheden bieden van meer dan 30 Mbps en daarmee de doelstelling op het gebied van breedbanddekking

⁸ Zie [URL] voor een samenvatting van de belangrijkste technologieën.

⁹ Standaard voor het transport van gegevens via de (tv-)kabel.

halen¹⁰. Die diensten zijn bijzonder belangrijk in regio's met moeilijk begaanbaar terrein waar toegang via draden onpraktisch is. Draadloze verbindingen via satellieten zouden in die gebieden ook een rol kunnen spelen, maar de technologische ontwikkeling moet nog verder gaan, willen satellietverbindingen bijdragen aan universele dekking met een beoogde snelheid van 30 Mbps in 2020.

Om de ambitieuze breedbanddoelstelling te halen, zijn aanzienlijke investeringen nodig. De benodigde bedragen zijn moeilijk te berekenen, maar uit recente studies is gebleken dat 38 tot 58 miljard euro nodig zou zijn om tegen 2020 tot een dekking van 30 Mbps voor iedereen te komen (via een mix van VDSL en “draadloos internet van de volgende generatie”) en tussen de 181 en 268 miljard euro om ervoor te zorgen dat de dekking voldoende is om 50% van de huishoudens op 100 Mbps-diensten aan te sluiten¹¹.

Met de groei van het internetverkeer en de groeiende vraag naar bandbreedte, wordt een efficiënter beheer van netwerkcapaciteit in toenemende mate gezien als een belangrijk aspect voor het kunnen leveren van hogesnelheidsbreedband. Er is een debat van start gegaan over het effect dat het beheer van het internetverkeer heeft op het open, gedecentraliseerde karakter van het openbare internet, dat zo belangrijk is om ervoor te kunnen zorgen dat gebruikers vrije toegang hebben tot informatie, die kunnen verspreiden, en de toepassingen en diensten van hun keuze kunnen gebruiken. Hoe belangrijk het wordt geacht deze kenmerken in stand te houden, wordt weerspiegeld in de amendementen die bij de hervorming van 2009 in het regelgevingskader van de EU voor e-communicatie zijn aangebracht¹². De Commissie probeert via een openbare raadpleging over het open karakter en de neutraliteit van internet¹³ die op 30 juni 2010 van start is gegaan, technieken te onderzoeken die door de exploitanten worden gebruikt om de gegevensstromen via hun netwerken te beheren, alsmede de potentiële gevolgen die deze op de ervaring van de internetgebruikers zouden kunnen hebben. Een uitkomst waarbij het open en neutrale karakter van het openbare internet behouden blijft en waarbij ongerechtvaardigde discriminatie wordt voorkomen, terwijl exploitanten tegelijkertijd de efficiëntie van hun netwerken kunnen optimaliseren en nieuwe bedrijfsmodellen en een verbeterd aanbod van commerciële diensten kunnen ontwikkelen, zou de voortzetting van de investeringen in een breedbandinfrastructuur met een hoge capaciteit helpen stimuleren. De Commissie zal later dit jaar over de uitkomst van deze publieke consultatie rapporteren. Verder zal zij het functioneren van de markt diepgaander onderzoeken vanuit het gezichtspunt van de consument (kleinhandelsprijzen, keuzeproblemen, klachten, enz.).

3. DE BREEDBANDDOELSTELLINGEN BEREIKEN

Tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen moet een EU-breedbandbeleid concrete maatregelen stimuleren die: (i) de investeringen kunnen bevorderen door bijvoorbeeld de investeringskosten te verlagen en (ii) de concurrentie op het gebied van infrastructuur kunnen

¹⁰ Er moet echter op worden gewezen dat de bandbreedte die aan individuele gebruikers van draadloos internet wordt geboden, afhangt van het aantal cellen dat een bepaald gebied bedient en van het aantal gebruikers van die dienst op een bepaald moment.

¹¹ De verschillen zijn voornamelijk het gevolg van de verschillen in dichtheid van de huishoudens en de mix van technologieën. De bronnen zijn Plum/Cave – Broadband Stakeholder Group, JP Morgan en Analysis Mason (VK).

¹² Artikel 8, lid 3, onder b), en artikel 8, lid 4, onder g), van Richtlijn 2002/21/EG (Kaderrichtlijn), gewijzigd bij Richtlijn 2009/140/EG.

¹³ http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecommlibrary/public_consult/net_neutrality/index_en.htm

versterken, rekening houdend met het feit dat de dreiging van concurrentie door alternatieve publieke en private investeerders (met inbegrip van plaatselijke overheden en openbare nutsvoorzieningen) gevestigde ondernemingen ertoe zou aanzetten in NGA te investeren. Dergelijke acties moeten worden gecoördineerd op het niveau van de EU en op nationaal niveau. Dit is waarom de Commissie met de lidstaten zal samenwerken om tot doeltreffende nationale breedbandplannen te komen.

Nationale breedbandplannen

Alle lidstaten hebben een breedbandstrategie¹⁴, maar slechts weinige hebben volledig operationele plannen voor ultrahogesnelheidsnetwerken met concrete uitvoeringsmaatregelen om hun doelstellingen te realiseren, met name ten aanzien van de benodigde financiering. De breedbanddoelstelling kan pas worden gerealiseerd als alle lidstaten zich daartoe verbinden en een operationeel plan opstellen waarin de nationale doelen worden vastgesteld. Als onderdeel van het beheer van de Digitale Agenda zal de Commissie met de lidstaten samenwerken om de opstelling van nationale doelen te coördineren en zal zij peer-reviewprocessen tussen de lidstaten onderling aanmoedigen, zodat de overdracht van beste praktijken tussen de beleidsmakers wordt versneld. Dit werk wordt ondersteund door een actiegericht breedbandplatform met een groot aantal belanghebbenden.

De plannen van de lidstaten moeten een evenwichtige reeks beleidsacties omvatten om maatregelen in de particuliere sector te stimuleren en aan te vullen met gebruikmaking van het gemeenschappelijke kader dat voortvloeit uit een consistente en krachtige uitvoering van het recent herziene regelgevingskader van de EU voor e-communicatie en de recent door de Commissie goedgekeurde richtsnoeren voor staatssteun voor breedband. Particuliere investeringen moeten worden aangemoedigd door de juiste coördinatie van de planning en regels voor het delen van fysieke infrastructuur, alsmede door gerichte financieringsmaatregelen om het risico te reduceren en om nieuwe open infrastructuur te bevorderen. Draadloze infrastructuur zal een belangrijke rol spelen bij de totstandbrenging van de doelstelling met betrekking tot breedbanddekking in de meeste lidstaten. In de plannen moet een evenwichtige langetermijnvisie zijn opgenomen op de kosten en baten van overeenkomsten op het gebied van spectrumtoewijzing en vergunningen, met name de positieve netto-effecten van investeringen en introductie in een vroeg stadium. De plannen moeten ook duidelijk richtinggevend zijn bij het benutten van middelen voor breedband van de EU en EIB-instrumenten in voor steun in aanmerking komende regio's.

Om het planningsproces te ondersteunen zal de Commissie het toezicht op de uitrol van NGA versterken. Hiervoor wordt een herziene vorm van bestaande instrumenten gebruikt, zoals de verslagen over het digitale concurrentievermogen, en op een nieuw scorebord voor de Digitale Agenda zullen de prestatie-indicatoren gedetailleerd worden weergegeven, zodat de individuele lidstaten de plannen voor breedband kunnen volgen en vergelijken. Het scorebord wordt ondersteund door een nieuwe, internetondersteunde toepassing om statistieken en onderzoeksrapporten over de breedbandeconomie bekend te maken.

Investeringsbevordering en investeringskosten beperken

Op nationaal en plaatselijk niveau kan een aantal maatregelen op het gebied van regelgeving en financiering worden genomen om de investeringen te bevorderen en de investeringskosten te beperken.

¹⁴ Zie [URL] voor een samenvatting van de belangrijkste breedbandplannen van de lidstaten.

Geraamd wordt dat ongeveer 80% van de kosten voor het uitrollen van nieuwe vaste infrastructuur aanlegkosten zijn. Die kosten kunnen aanzienlijk worden beperkt door goede coördinatie tussen nationale en plaatselijke autoriteiten, waarbij stedenbouwkundige regels en oplossingen worden gebruikt om de toegang tot passieve infrastructuur¹⁵ verplicht te stellen. De kosten voor draadloze infrastructuur kunnen door dergelijke maatregelen worden beperkt. Mogelijke kostenverlagende maatregelen zijn onder meer:

- van het installeren van nieuwe passieve infrastructuur en bedrading in gebouwen een vereiste voor planningsvergunningen maken;
- de plaatselijke autoriteiten en regelgevers stimuleren om gebruik te maken van hun bevoegdheden om van exploitanten te eisen dat zij bekend maken welke plaatselijke toegangsinfrastructuur reeds aanwezig is en in welke staat die verkeert¹⁶, met het doel de concurrentie te stimuleren. Met name moeten plaatselijke regelgevers hun bevoegdheden gebruiken om op grond van Richtlijn 2002/21/EG alle relevante informatie te verkrijgen over de plaats, de capaciteit en de beschikbaarheid van leidingen en andere aansluitnetfaciliteiten om alternatieve exploitanten in staat te stellen hun glasvezelnetwerken tegelijk met de gevestigde ondernemingen uit te rollen, waarbij de aanlegkosten worden gedeeld;
- aanlegwerkzaamheden coördineren (zoals het graven in de openbare ruimte en het aanleggen van leidingen) om de uitrol van onderdelen van het netwerk mogelijk te maken en te stroomlijnen;
- voorzien in algemene bevoegdheden voor de verwerving van doorgangsrechten door de regelgeving op het gebied van bouwwerkzaamheden, stadsplanning, milieu, volksgezondheid en administratie te stroomlijnen om de procedures te vereenvoudigen en te versnellen, bijvoorbeeld voor het verlenen van doorgangsrechten of het plannen van masten, zo nodig door hiervoor één loket te creëren;
- de planningsautoriteiten zouden ook de investeringskosten voor het uitrollen van draadloze breedband kunnen beperken door administratieve obstakels weg te nemen (bijvoorbeeld de moeilijkheden om toestemming voor nieuwe basisstations of voor het verlengen van contracten voor bestaande te krijgen).

Bovendien kunnen de nationale of de plaatselijke autoriteiten de uitrol van breedband stimuleren via rechtstreekse overheidsinvesteringen of overheidsfinanciering overeenkomstig de staatssteunregels. Overheidsfinanciering kan ertoe bijdragen dat hogesnelheidsnetwerken haalbaar worden, waar de kosten anders uit de hand zouden lopen. Dergelijke publieke financiering moet gericht plaatsvinden om de barrières voor particuliere investeringen te verlagen.

- Overheden kunnen besluiten op hun kosten bouwwerkzaamheden uit te voeren om de uitrol door de betrokken exploitanten van hun eigen netwerkonderdelen mogelijk te maken en te versnellen. Als dergelijke structuren in principe open staan voor alle potentiële gebruikers en niet slechts voor exploitanten op het gebied van elektronische communicatie, zodat de nodige voorwaarden worden geschapen voor de uitrol door exploitanten van hun

¹⁵ Zie de wijzigingen van Richtlijn 2002/21/EG, artikel 12 (PB L 337 van 18.12.2009).

¹⁶ Overeenkomstig artikel 12, lid 4 van de herziene Kaderrichtlijn en artikel 9, lid 4, van de Toegangsrichtlijn.

eigen infrastructuur zonder discriminatie ten gunste van een bepaalde sector of onderneming, vormen zij geen staatssteun en hoeven zij niet bij de Commissie te worden aangemeld¹⁷.

- De overheden zouden sectorspecifieke infrastructuur kunnen opbouwen of financieren overeenkomstig de staatssteunrichtsnoeren voor breedbandnetwerken, waarmee breedbandexploitanten eerlijke en niet-discriminerende toegang wordt geboden, waarmee concurrerende dienstverlening wordt gebracht naar gebieden waar het anders oneconomisch zou zijn om activiteiten te ontplooiën.
- De plaatselijke autoriteiten moeten ook overwegen glasvezelnetwerken te gebruiken die zijn of worden aangelegd om openbare voorzieningen te koppelen (scholen, bibliotheken, ziekenhuizen) om hogesnelheidsaansluitingen naar niet-aangesloten gemeenschappen¹⁸ te brengen. Indien van toepassing moeten de lidstaten overwegen breedbandfondsen op nationaal niveau op te zetten, waaraan plaatselijke overheden een verzoek kunnen richten om dergelijke passieve infrastructuur op te bouwen.
- Om het gebruik van staatssteun voor breedband te versnellen, worden de lidstaten sterk aangemoedigd om nationale kaderregelingen aan te melden en zo te voorkomen dat vele individuele projecten moeten worden aangemeld.

De Commissie zal de bestaande kostenbeperkingspraktijken nader bekijken en daarover in 2012 rapporteren. Aangezien acties voornamelijk op plaatselijk niveau plaatsvinden, zal de Commissie mechanismen ontwikkelen en verbeteren om plaatselijke belanghebbenden in staat te stellen relevante informatie te verkrijgen over hoe zij de investeringskosten kunnen beperken. De Commissie steunt de inzet van het Regionaal Fonds van de EU om de infrastructuur op lokaal en regionaal niveau in kaart te brengen en bij te houden.

De Commissie zal de lidstaten ook bijstaan door samen te werken met het recent opgerichte Orgaan van Europese regelgevende instanties voor elektronische communicatie (BEREC). Een van de prioritaire activiteiten in het werkprogramma van BEREC voor 2011 moeten de maatregelen zijn om de ontwikkeling van breedband te ondersteunen. Op het niveau van de EU heeft de Commissie getracht het juiste investeringsklimaat te creëren en aantrekkelijke stimulansen voor de uitrol van nieuwe open en concurrerende netwerken in te stellen in de vorm van een Aanbeveling over gereguleerde toegang tot NGA. De NGA-aanbeveling, die samen met deze mededeling wordt goedgekeurd, geeft nationale regelgevers richtsnoeren om de zekerheid op het gebied van regelgeving te verbeteren en om investeringen en innovatie op de markt voor breedbanddiensten te bevorderen, terdege rekening houdend met de risico's die alle investeringen lopen en de noodzaak om een doeltreffende concurrentie in stand te houden, hetgeen op termijn een belangrijke motor voor investeringen is. De bevoegde nationale autoriteiten moeten ook aanzienlijke inspanningen leveren om ervoor te zorgen dat het programma inzake het radiospectrumbeleid, waardoor de uitrol van draadloze breedband wordt bevorderd, snel en doeltreffend wordt uitgevoerd.

Draadloze breedband bevorderen

¹⁷ Zie: richtsnoeren inzake staatssteun, paragraaf 61, zie referentie voetnoot 6.

¹⁸ Dit is in het Verenigd Koninkrijk succesvol verlopen (vgl. www.nynet.co.uk en http://wales.gov.uk/topics/businessand_economy/broadbandandict/).

De grootste groeisnelheid op de breedbandmarkt in de EU is die van de mobiele breedband, waarvan het gebruik het laatste jaar meer dan verdubbeld is. Draadloze technologieën zijn derhalve van steeds groter belang om te kunnen voldoen aan de behoeften aan breedbandcommunicatiediensten.

Voor elektronische-communicatiediensten is via verschillende besluiten van de Commissie spectrum aangewezen dat technisch optimaal is toegesneden op met name draadloze breedbandtoegang, maar in veel lidstaten worden aanzienlijke delen van dit spectrum slechts beperkt toegewezen of zijn delen ervan helemaal niet toegewezen.

Naarmate de vraag naar draadloze diensten toeneemt, wordt de belangrijkste prioriteit om die frequenties, die reeds geormerkt zijn door middel van geharmoniseerde toewijzingen, waaronder radiospectrum dat moet worden vrijgemaakt uit het digitale dividend en uit het hergebruik van frequenties die tot nu toe voor GSM-diensten van de tweede generatie waren gereserveerd, daadwerkelijk beschikbaar te stellen voor gebruikers. Verder moet er voldoende en juist spectrum voor zowel de dekking als de capaciteitsbehoeften van draadloze breedbandtechnologieën worden aangewezen en beschikbaar worden gemaakt om het voor 2020 vastgestelde doel te halen. De ontwikkeling van breedband kan verder worden versterkt door concurrentiebevorderende maatregelen, zoals de introductie van spectrumhandel en maatregelen om potentiële verstoringen tegen te gaan wanneer bestaande vergunningen worden gewijzigd.

Om deze doelstellingen te bereiken stelt de Commissie voor gecoördineerde actie te ondernemen in het eerste ontwerpmeerjarenprogramma inzake het radiospectrumbeleid dat is ingediend om door het Europees Parlement en de Raad te worden vastgesteld. Niettemin zouden individuele lidstaten kunnen helpen het breedbanddekkingsdoel snel te bereiken, als zij onmiddellijk beleid zouden goedkeuren om:

- voldoende brede banden van het spectrum beschikbaar te stellen¹⁹;
- gebruiksrechten snel toe te wijzen
- de flexibiliteit en de concurrentie te vergroten;
- secundaire handel toe te staan om aanpassingen aan marktontwikkelingen mogelijk te maken.

Mobiele exploitanten wijzen in toenemende mate op grote problemen die zij hebben om hun infrastructuur uit te breiden om te voldoen aan de toenemende vraag, met name ten aanzien van basisstations, vanwege de toegenomen planningslast, de onzekerheden en de niet-geharmoniseerde en onvoorspelbare veiligheidseisen. De Commissie zal dit probleem samen met de lidstaten aanpakken om te zorgen voor rationele en niet-verstorende nationale regelgeving op dit punt.

Het gebruik van de structuur- en plattelandontwikkelingsfondsen versterken en rationaliseren

¹⁹ Voor aangewezen spectrum is het essentieel dat het daadwerkelijk beschikbaar wordt gesteld; dit moet worden gedaan door zowel nieuw spectrum te openen (zoals 2,6 GHz en 800 MHz) als door het gebruik van bestaand spectrum te liberaliseren (bv. de 900/1800 MHz-band — zie de herziene GSM-richtlijn en de 900/1800 MHz-beschikking).

De Europese Unie ondersteunt de opbouw van een breedbandinfrastructuur en het gebruik van internet via de structuur- en plattelandsontwikkelingsfondsen en heeft de toepassing van staatssteunregels voor het gebruik van openbare middelen voor de uitrol van breedband verduidelijkt.

In de programmeringsperiode 2007-2013 is in totaal 2,3 miljard euro uit de structuurfondsen toegewezen voor investeringen in de breedbandinfrastructuur en 12,9 miljard euro voor informatiemaatschappijdiensten. De uitgavencijfers voor de structuurfondsen laten een relatief langzame absorptie zien van voor breedbandprojecten bestemde middelen. In september 2009 was pas 418 miljoen euro toegewezen, dat wil zeggen 18% van de geprogrammeerde uitgaven. Op dat moment bedroegen de vastleggingen voor alle maatregelen samen 27%²⁰.

In dezelfde programmeringsperiode is 1,02 miljard euro toegevoegd aan het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO), en daarvan werd 360 miljoen euro uitgetrokken voor breedbandprojecten.

Om het gebruik van de structuur- en plattelandsontwikkelingsfondsen voor zowel breedband als andere informatiemaatschappijdiensten te bevorderen, zal de Commissie:

- in 2011 voor plaatselijke en regionale overheden richtsnoeren publiceren over investeringen in breedband, om te stimuleren dat de EU-middelen volledig worden gebruikt;
- nauwer met regio's samenwerken om hen te helpen hun capaciteit voor de opname van middelen te vergroten. In 2011 zullen de belanghebbenden van het Europees netwerk voor plattelandsontwikkeling worden uitgenodigd voor een in de hele EU plaatsvindend evenement op het gebied van goede praktijken ten aanzien van de invoering van ICT in regio's en plattelandsgebieden, en zullen zij aanbevelingen doen voor verdere activiteiten om de breedbanddoelstelling te halen;
- nadere richtsnoeren geven voor het gebruik van de middelen uit publiek-private partnerschappen (PPP's) en andere financiële instrumenten, zoals daarmee overeenkomende middelen ter aanvulling van de operationele programma's van de Europese structuurfondsen. De structuurfondsen kunnen worden gebruikt voor publiek-private partnerschappen, op voorwaarde dat de EU-beginselen inzake aanbestedingen voor dergelijke PPP's worden gevolgd;
- het Europese Breedbandportaal²¹ opnieuw opstarten en uitbreiden, een meertalig platform bieden voor de uitwisseling van materiaal over de invoering van breedbandprojecten en extra richtsnoeren verstrekken over onderwerpen zoals staatssteunregels en de invoering van het regelgevend kader.

Financieringsinstrumenten voor breedband ontwikkelen

²⁰ In COM(2010) 110 definitief, het *Strategisch verslag 2010 over de uitvoering van de programma's 2007-2013*, is een evaluatie opgenomen van de uitvoering van breedband en in een mededeling die binnenkort verschijnt, *Regional Policy contributing to smart growth in Europe 2020*, zullen aanbevelingen worden gedaan aan de beheersautoriteiten. Een uitsplitsing van de uitgaven voor breedband is te vinden in [URL].

²¹ <http://www.broadband-europe.eu/Pages/Home.aspx>

Veel investeringsvoorstellen, met name die waarmee het delen van infrastructuur door exploitanten uit de particuliere sector is gemoeid, of die voortkomen uit publiek-private samenwerking, worden door potentiële investeerders ervaren als transacties met een hoger risico, waardoor het derhalve waarschijnlijker is dat er geen particuliere financiering voor kan worden aangetrokken. Dit zou kunnen komen omdat ze een langere terugbetalingsperiode hebben of gewoon omdat de initiatiefnemers te klein en te onervaren zijn om de interesse van grote financiële instellingen te wekken. Problemen in verband met de liquide middelen en onzekere economische vooruitzichten zorgen er eveneens voor dat particuliere financiers weinig zin hebben om risico te lopen en de financieringskosten daadwerkelijk verhogen.

De Europese Investeringsbank (EIB) leent momenteel reeds gemiddeld 2 miljard euro per jaar uit aan economische haalbare breedbandprojecten. In het geval van transacties met een hoger risico, worden momenteel door de EIB en de Commissie ontwikkelde instrumenten om het risico te delen, zoals de "risicodelende financieringsfaciliteit", in gebruik genomen. De betrokkenheid van de EIB neemt volgens de planning toe, naarmate de EIB haar uitleenstrategie meer op de prioriteiten van Europa 2020 gaat richten. Verder zijn de voordelen van de betrokkenheid van de EIB bij een project groter dan de directe financiële bijdrage van de bank; die heeft namelijk een "katalysatoreffect" op de banksector en potentiële initiatiefnemers, waardoor nog meer interesse in breedband ontstaat.

Plaatselijke en regionale overheden onderzoeken in toenemende mate alternatieve financieringsregelingen, onder meer via publiek-private partnerschappen, voor de financiering van breedbandinfrastructuur. Deze oplossingen zijn gericht op het optimaal benutten van synergieën die voortkomen uit de gecombineerde financiële middelen van de overheids- en de particuliere sector, alsmede van hun deskundigheid op het gebied van respectievelijk regelgeving en risico-investeringen. Om dergelijke PPP's te ondersteunen, zullen de EU en de EIB in het voorjaar van 2011 met voorstellen komen over manieren om de knowhow van het Europees PPP-expertisecentrum (EPEC), een instrument voor technische bijstand en advies van de EIB dat door de EIB en uit EU-middelen wordt medegefinancierd, te mobiliseren, alsmede om bestaande en toekomstige technische steunmiddelen van de lidstaten en van de EU-begroting ten goede te laten komen aan projectvoorbereiding. Verder zullen initiatiefnemers ook profiteren van de gedetailleerde kennis die de EIB heeft over de technologische basis en de bedrijfsmodellen van de sector, alsmede van zijn expertise bij het vormgeven van complexe financiële transacties tussen meerdere partijen in een snel veranderende omgeving.

In het kader van de voorbereiding van EU-programma's voor het volgende meerjarig financieel kader en de rol van de EIB daarin, zullen de Commissie en de EIB in het voorjaar van 2011 ook concrete voorstellen opstellen voor financieringsinstrumenten ter aanvulling van de bestaande middelen voor de financiering van breedbandinfrastructuur. Dergelijke instrumenten, of het nu schulden, garanties, kapitaal of een combinatie daarvan betreft, moeten zijn afgestemd op de behoeften van de investeringsprojecten wat betreft flexibiliteit, looptijd en risico. Zij zullen profiteren van de lagere kosten van de middelen als gevolg van de AAA-rating en de non-profitstatus van de EIB, alsmede potentieel begrotingsmiddelen van de Unie krijgen. De instrumenten zullen ook zo zijn opgezet dat zij kunnen dienen als vehikel voor middelen die door de lidstaten²² en investeerders uit de particuliere sector zijn geoormerkt om de uitrol van breedbandinfrastructuur te financieren.

²² De middelen van de lidstaten moeten worden gebruikt overeenkomstig de *Communautaire richtsnoeren voor de toepassing van de staatssteunregels in het kader van de snelle uitrol van breedbandnetwerken*.

Om financiering voor infrastructuurprojecten met een hoger risico los te maken, zouden dergelijke instrumenten uit speciale financiële middelen moeten kunnen putten die uit een bijdrage van de EU moeten komen. Ter illustratie van de potentiële impact: een financiële bijdrage van 1 miljard euro uit de EU-begroting zal naar alle waarschijnlijkheid andere middelen uit de overheids- en/of particuliere sector aantrekken ter waarde van 6 miljard tot 15 miljard euro (bruto-investering), afhankelijk van de financieringsbehoeften en de risicoprofielen van de betrokken investeringen.

Totdat een dergelijk instrument is ingevoerd, zal de EIB beschikbare middelen gebruiken om proefprojecten te ontwikkelen en te financieren, alsmede, in naar behoren gerechtvaardigde gevallen, innoverende financieringsregelingen. Bovendien zullen de Commissie en de EIB onderzoeken of de ervaring van andere gezamenlijke financiële instrumenten (zoals de financieringsfaciliteit met risicodeling, het Leninggarantie-instrument voor TEN-T-projecten of het “Fonds Marguérite”) kunnen worden gebruikt ten gunste van breedbandfinanciering.

4. BELANGRIJKSTE MAATREGELEN

De Commissie zal:

- in 2011 in samenwerking met de EIB een voorstel doen voor breedbandfinanciering, plaatselijke en regionale overheden begeleiden bij het gebruik van EU-middelen voor projectontwerp en -voorbereiding ten behoeve van breedband en voor plaatselijke en regionale overheden richtsnoeren vaststellen over investeringen in breedband, om het volledige gebruik van de EU-middelen te faciliteren;
- in 2012 de praktijken op het gebied van kostenreductie evalueren;
- tegen eind 2013 het gebruik van de financiering van hogesnelheidsbreedband versterken en rationaliseren via EU-instrumenten in het kader van het huidige financiële kader (EFRO, het Europese POP, ELFPO, TEN, CIP).

De Commissie roept de lidstaten tevens op om:

- nu snel de NGA-aanbeveling uit te voeren, alsmede alvast belangrijke aspecten van het Europese programma inzake het radiospectrumbeleid uit te voeren;
- nationale breedbanddoelstellingen vaststellen en operationele plannen goedkeuren die in lijn zijn met de Europese breedbanddoelstelling; de Commissie zal de nationale plannen in 2011 evalueren;
- nationale maatregelen treffen om de kosten voor de investering in breedband te beperken.
-