

Tekst opgeleverd in opdracht van het ministerie van Economische zaken, Landbouw en Innovatie (2011)

Handreiking Breedband

Goed op weg met breedband
Voor gemeenten en provincies

Deel 2: Europese Kaders

Kenniscentrum Europa decentraal

M. Aalbers LL.M.

Drs. L. Vis-Boer

Mr. A.M.K. Kühler

Ten geleide

In 2005 kwam de eerste handreiking 'Goed op weg met breedband, handreiking voor gemeenten, provincies en woningcorporaties' uit. Het rijk, gemeenten en de provincies wilden breedband stimuleren en daarom gaven de ministers van EZ, VROM en BZK samen met IPO en VNG deze handreiking uit. Het doel was om praktische handvatten te bieden om voortvarend en verantwoord aan de slag te gaan met breedband. Ondertussen is de handreiking een aantal keren geactualiseerd.

Spelregels

Deze publicatie beschreef een aantal spelregels met betrekking tot breedbandprojecten en de wijze waarop daarmee in de praktijk wordt omgegaan. Hoofdstuk 1 gaat over de relatie tussen Europese regelgeving en breedband, met name op het gebied van staatssteun- en aanbestedingsvraagstukken. Hoofdstuk 2 gaat aan de hand van praktijkvoorbeelden in op de vraagstukken die belangrijk zijn bij het uitwerken van een breedbandproject.

Europa decentraal

Europa decentraal heeft onder meer de teksten over aanbestedings- en staatssteunregelgeving bij breedbandprojecten voor deze handreiking verzorgd.

Actualisatie

Op verzoek van staatssecretaris Heemskerk van EZ bracht het ministerie van EL&I in februari 2010 een [geactualiseerde versie](#) van de handreiking uit. Bij deze versie van de handreiking is Europa decentraal eveneens betrokken geweest.

Subsidieregels

Mede door actuele ontwikkelingen heeft het ministerie van EL&I in 2011 Europa decentraal wederom gevraagd een deel van de handreiking aan te vullen en te actualiseren. Het ging daarbij onder meer om het aanleveren van aanvullende teksten over breedbandinitiatieven en de relatie met Europese subsidieregels.

Aanbesteden, staatssteun en DAEB

Verder verzorgde het kenniscentrum meteen een update van de eerdere handreikingsteksten op het gebied van aanbesteden, staatssteun en DAEB. De integrale versie van deze in 2011 door Europa decentraal opgeleverde teksten treft u hieronder aan. EL&I heeft deze teksten indertijd gebruikt bij de inrichting van zijn digitale [breedbanddossier](#).

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1: Europese beleidscontext

1.1 Inleiding	3
1.2 Definities	3
1.3 Beleidscontext: Europa en breedband	4
1.4 Instrumenten om beleidsdoelen te bereiken	6
1.5 Juridische context: Europese regels en breedband	7
1.6 Leeswijzer	8

Hoofdstuk 2: Aanbesteden en breedband

2.1 Het waarom van Europees aanbesteden	9
2.2 Context: het Europese aanbestedingsrecht	9
2.3 Reikwijdte	10
2.4 Praktijkvoorbeeld: aanbesteding en breedband	11

Hoofdstuk 3 Staatssteun en breedband

3.1 Wat is staatssteun?	19
3.3 Stap I: Beoordelen aan de hand van art. 107 VWEU	23
3.4 Stap II: Staatssteun voorkomen	26
3.5 Stap III: Vrijgestelde staatssteun	31
3.6 Stap IV: Melding	34

Hoofdstuk 4 Europese subsidies

4.1 Europese subsidies en breedband	46
4.2 Regionaal beleid en breedband: EFRO, Cohesiefonds, en Interreg	46
4.3 Plattelandsontwikkeling en breedband: ELFPO en POP2	49
4.4 Onderzoek & ontwikkeling (O&O) en breedband: KP7 en ICT PSP	50
4.5 Toekomst Europese fondsen: periode 2014-2020	50

BIJLAGE: STAPPENPLAN AANBESTEDEN	52
----------------------------------	----

BIJLAGE: VERWIJZINGEN EN ACHTERGRONDINFORMATIE	53
--	----

Hoofdstuk 1 Europese beleidscontext

1.1 Inleiding

Brussel streeft al enige tijd naar toegang tot basisbreedband voor alle Europeanen tegen 2013. Ook Nederlandse decentrale overheden (gemeenten en provincies) hebben dit streven omarmd en zijn in samenwerking met andere partijen bezig met (de ontwikkeling van) breedbandprojecten. Hierbij is wel van belang dat de (vaak omvangrijke) steun die overheden verlenen voor breedbandprojecten voldoet aan de Europese regels op het gebied van mededinging, staatssteun en aanbesteding. Om deze reden heeft de Europese Commissie in het verleden al vragen gesteld over de financiering van dergelijke projecten (overigens niet alleen aan Nederland). Al voordat de Commissie de eerste antwoorden op vragen ontving, bleek onder meer uit Nederlandse praktijkgevallen hoe er bij een breedbandproject rekening moet worden gehouden met aanbestedings- of staatssteunregels.

Twee bekende Nederlandse zaken zijn Appingedam (C 35/2005) en Amsterdam (C(2007) 6072). Na een klacht van een kabelbedrijf zag de gemeente Appingedam zich door de rechter gedwongen haar project stil te leggen. In zijn vonnis verwees de rechter de gemeente naar de Europese Commissie. De Commissie oordeelde dat er sprake was van staatssteun die niet verenigbaar was met de gemeenschappelijke, Europese markt. In het geval van de gemeente Amsterdam heeft de gemeente, die van mening was dat er geen sprake was van staatssteun, een zogenaamde 'melding om redenen van rechtszekerheid' gedaan bij de Commissie. De Commissie oordeelde dat er inderdaad geen sprake was van staatssteun.

Beide zaken onderstrepen de alertheid van private partijen zodra lokale overheden met breedband aan de slag gaan. Dit leidt tot vragen bij gemeenten (en in toenemende mate ook bij provincies en woningcorporaties), die vertraging van hun (voorgenomen) projecten of het afblazen ervan willen voorkomen. Met het tweede deel van de handreiking wil de rijksoverheid deze vragen beantwoorden en decentrale overheden informeren over het opzetten en uitvoeren van breedbandprojecten binnen de Europese kaders. Dit deel gaat in op Europese regelgeving omtrent breedband en mededinging, aanbesteding en staatssteun en de juiste toepassing van deze regels. Ook wordt gekeken naar de kansen die Europa hierbij biedt in de vorm van bijvoorbeeld beleidsvoornemens of Structuurfondsenmiddelen.

Met de handvatten die dit deel biedt kunnen overheden zelf inschatten of zij in hun beleid voldoende rekening houden met de Europese kaders en hierop kunnen anticiperen. Zo kunnen problemen achteraf worden voorkomen en kunnen projecten zo kansrijk mogelijk worden ingericht.

1.2 Definities

Wat is breedband?

In de algemene inleiding is al kort ingegaan op de definitie van breedband. In de praktijk worden verschillende definities gehanteerd. In de hierna aangehaalde omschrijving uit het 'e-Europe actieplan 2005' (COM (2002) 263 def.) van de Europese Commissie staat wat de Commissie oorspronkelijk onder breedband verstaat:

'Er bestaat geen alom aanvaarde definitie van breedband, maar de voornaamste kenmerken zijn een hoge snelheid en een permanent actieve verbinding. Momenteel wordt breedbandtoegang meestal gerealiseerd via het koperen telefoonnet met behulp van ADSL-technologie of via kabeltelevisienetwerken met behulp van kabelmodems. Breedbandtoegang kan ook worden aangeboden via nieuwe vormen van infrastructuur, vooral glasvezel, vaste draadloze toegang (FWA), mobiele systemen van de derde generatie, in licentievrije frequentiebanden werkende R-LAN's en satellietcommunicatiesystemen.'

Breedband kan volgens de Commissie worden gebruikt voor een groot aantal interactieve diensten (internet, radio, televisie, telefonie en voor burgers én bedrijven), en biedt daarvoor een permanente

verbinding met grote (en groeiende) capaciteit, waarmee met hoge snelheid tegelijkertijd data verzonden en ontvangen kan worden.

De omschrijving van breedband is dus erg breed. Vanuit de staatssteunregelgeving zijn in de afgelopen tijd op het gebied van breedband nog een aantal andere relevante definities, gerelateerd aan (nieuwe actuele ontwikkelingen op het gebied van) breedband toegevoegd. Dit betreft de begrippen NGA-netwerken en het onderscheid tussen witte, grijze en zwarte gebieden.

Het breedband van de toekomst: *Next Generation Access*-netwerken

Door de snelle technologische ontwikkelingen op het gebied van breedband zijn inmiddels ook de zogenaamde, supersnelle *Next Generation Access* (NGA)-netwerken van belang geworden. NGA-netwerken zijn de netwerken 'van de toekomst', die gebruikmaken van glasvezeltechnologie of geavanceerde gemoderniseerde kabelnetwerken. De uitrol van NGA-netwerken in de Europese Unie bevindt zich op dit moment nog in de beginfase, maar op termijn zullen deze de bestaande breedbandnetwerken met koperen telefoonlijnen of de huidige kabelnetwerken, die slechts een beperkte bandbreedte bieden, deels of helemaal vervangen.

De breedbandrichtsnoeren van de Commissie 'voor de toepassing van staatssteunregels in het kader van de snelle uitrol van breedbandnetwerken' uit september 2009 (2009/ C 235/04) geven (in overweging 52 e.v.) een uitgebreide omschrijving van NGA-netwerken.

Onderscheid witte, grijze en zwarte gebieden

De Commissie heeft de verenigbaarheid van staatssteun ten behoeve van de ontwikkeling van traditionele breedband ('de koperen netwerken') tot nog toe beoordeeld op basis van het onderscheid tussen de zogenaamde 'witte', 'grijze' en 'zwarte' gebieden. De definitie hiervan moet echter worden verfijnd om ook rekening te houden met de specifieke kenmerken van NGA-netwerken. De richtsnoeren van de Commissie geven een apart beoordelingskader voor staatssteun bij de uitrol van NGA-netwerken en verwoorden het onderscheid in witte, grijze en zwarte gebieden daarbij (in overweging 40 e.v. en 65 e.v.) als volgt:

(...) 'Bijgevolg moet voor de beoordeling van staatssteun ten behoeve van NGA-netwerken in een gebied waar dergelijke netwerken momenteel niet voorhanden zijn en waarschijnlijk niet in de nabije toekomst (d.w.z. binnen een termijn van drie jaar) door particuliere investeerders zullen worden aangelegd en volledig operationeel zullen worden gemaakt als een 'wit NGA-gebied' worden beschouwd...

Voorts moet een gebied als een 'grijs NGA-gebied' worden beschouwd wanneer er in de komende drie jaar slechts één NGA-netwerk voorhanden is of zal worden uitgerold en geen andere exploitant plannen heeft om in de komende drie jaar een NGA-netwerk uit te rollen...

Indien er in een bepaald gebied meer dan één NGA-netwerk bestaat of in de komende drie jaar meerdere NGA-netwerken zullen worden uitgerold, moet dat gebied in beginsel als een 'zwart NGA-gebied' worden beschouwd.'

1.3 Beleidscontext: Europa en breedband

De toegang tot breedband en snelle aanleg van breedband is één van de belangrijkste prioriteiten van de Europese Unie. De Europese Commissie beschouwt breedband als een essentiële voorwaarde voor de realisatie van de ambities op het gebied van economische groei en ontwikkeling. Over het bereiken van deze ambities zijn reeds in 2000 afspraken gemaakt in de zogenaamde 'Lissabon-agenda' (COM(2005) 330), de strategie die de Europese regeringsleiders zijn overeengekomen om van Europa de meest concurrerende economie ter wereld te maken. De 'Lissabonstrategie' moest ertoe leiden dat de EU in 2010 de meest concurrerende en duurzame kenniseconomie ter wereld zou worden. De speerpunten voor die concurrerende en duurzame kenniseconomie waren hierbij: kennis en innovatie, duurzaamheid, hervorming van het sociale zekerheidsbeleid, een goed ondernemingsklimaat en een betere werking van de interne markt.

Breedband is van strategisch belang om de bijdrage van informatie- en communicatietechnologieën aan groei en innovatie in alle sectoren van de economie en aan sociale en regionale cohesie te versnellen. De Commissie stimuleert daarom actief breedbandinitiatieven in de lidstaten en zet zich in voor ruime beschikbaarheid van breedbanddiensten voor alle Europese burgers. Dit heeft mede tot

gevolg dat in de Europese Unie overheden de aanleg van breedband stimuleren. Niet alleen de Lissabonstrategie, maar ook de Commissie mededelingen 'eEurope 2005: Een informatiemaatschappij voor iedereen' (COM (2002) 263), 'i2010- Een Europese informatiemaatschappij voor groei en werkgelegenheid' (COM (2005) 229), het [pakket Europese telecomrichtlijnen](#) en de Europa 2020-strategie (COM(2010) 2020) beamen dit.

Telecompakket

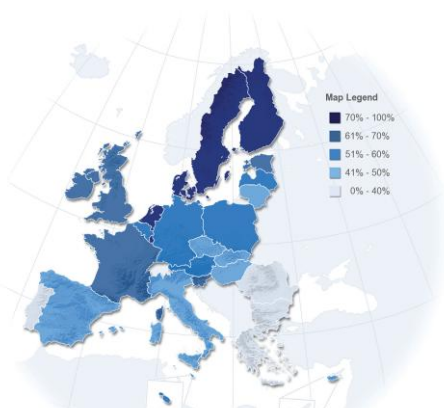
Het belang dat de Europese Unie hecht aan de ontwikkeling van breedband komt ook tot uiting in het in 2009 [herziene pakket Europese telecomrichtlijnen](#). Lidstaten hebben tot en met mei 2011 de tijd om de herziene richtlijnen in nationale wetgeving te implementeren. Een belangrijke wijziging ten opzichte van het 'oude' telecompakket is de aandacht voor het versnellen van de toegang tot breedband voor alle Europeanen. De herziening moet bijdragen aan de overbrugging van de 'digitale kloof' met rurale gebieden, waar slechts 70% van de bevolking toegang heeft tot internet (zie figuur 3.1). Ook moedigt het herziene pakket concurrentie tussen en overheidsinvesteringen in NGA-netwerken aan. Met de aanbeveling voor de regulering van supersnelle breedbandnetwerken (2010/572/EU) heeft de Europese Commissie een stimulans willen bieden voor investeringen in concurrerende breedbandnetwerken.

EU2020 en Digitale Agenda

Met de Europa 2020-strategie (COM(2010) 2020) (EU2020) – gepubliceerd in mei 2010- is tevens een belangrijke aanzet gegeven tot de verdere ontwikkeling van ICT en breedband binnen de Unie. Binnen EU2020 neemt het streven naar toegang tot internet een centrale plaats in. Deze doelstelling wordt vormgegeven middels de Digitale Agenda (COM (2010)245), één van de zeven 'flagships' (ook wel kerninitiatieven genoemd) van EU2020. De Digitale Agenda stelt als doel duurzame economische en sociale voordelen te onttelen aan een digitale interne markt op basis van snel en supersnel internet en interoperabele toepassingen. Hiertoe moet iedereen in de Europese Unie in 2013 toegang hebben tot breedband. In 2020 moet iedereen toegang hebben tot veel sneller internet (30 Mbps of meer) en moet 50% van de Europese huishoudens over een internetverbinding van meer dan 100 Mbps beschikken.

Zowel publieke als private investeringen zijn nodig om de ambitieuze doelen van EU2020 en de Digitale Agenda te bereiken en de aanleg van breedband ook in afgelegen en slecht toegankelijke regio's te realiseren. In de Mededeling over de aanleg van breedband (COM(2010) 472) schat de Europese Commissie dat om iedereen toegang te geven tot sneller internet tegen 2020 ongeveer tussen de 38 en 58 miljard euro moet worden geïnvesteerd. Om ervoor te zorgen dat de dekking voldoende is om 50% van de huishoudens op 100 Mbps-diensten aan te sluiten, is naar schatting tussen de 181 en 270 miljard euro nodig

Figuur 1.1 Internet toegang van huishoudens in de Europese Unie



Bron: [E-Communications Household Survey \(Special Eurobarometer 335, oktober 2010\)](#)

1.4 Instrumenten om beleidsdoelen te bereiken

In de Mededeling 'Overbrugging van de breedbandkloof' (COM (2006) 129) licht de Commissie het voornemen toe om alle communautaire instrumenten van het telecom-, structuur- en plattelandsbeleid gecoördineerd en met inachtneming van de regels voor staatssteun in te zetten om breedband voor iedereen in Europa beschikbaar te maken. De Europese nadruk ligt vooral op de zogenaamde 'geografische kloof': het tekort aan breedbandtoegangsmogelijkheden in minder ontwikkelde gebieden van de Unie, waar onvoldoende commerciële drijfveren bestaan om in het uitrollen van breedband te investeren.

De Nederlandse breedbandmarkt is overigens een van de meest ontwikkelde breedbandmarkten in Europa voor wat de dekking, innovatie en concurrentie betreft. Uit het oogpunt van de Commissie bestaat er in Nederland, evenals in de overige Beneluxlanden en Denemarken, dan ook nagenoeg geen breedbandkloof tussen de stad en het platteland. Dit neemt niet weg dat decentrale overheden in Nederland zich wel verdiepen in de mogelijkheden van breedband op het platteland. Zie ook hoofdstuk 4.

Volgens de Commissie is voor decentrale overheden relevant dat juist de lokale en regionale overheden in de positie verkeren om de beste oplossingen te bepalen. Dat wil zeggen, breedbandprojecten te initiëren waarbij rekening wordt gehouden met de lokale behoeften en de technologische eisen. Ook kunnen zij zorgen voor de bundeling van de lokale vraag naar breedbanddiensten. Daarom zouden nationale breedbandstrategieën meer kunnen profiteren van actief partnerschap met lokale en regionale overheden. Verder erkent de Commissie het stimulerende effect van de ontwikkeling van moderne e-overheidsdiensten en stelt voor om in de nationale breedbandstrategieën duidelijke nationale en regionale doelstellingen voor de connectiviteit van scholen, overheidsdiensten en gezondheidscentra op te nemen.

Structuurfondsen

De EU draagt bij aan het 'overbruggen van de breedbandkloof' en stelt middelen uit verschillende subsidiefondsen beschikbaar, zoals de fondsen voor plattelandontwikkeling ELFPO en POP2 en de Structuurfondsen (het Cohesiefonds, het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO)). ELFPO en POP2 dragen bij aan de aanleg van kleinschalige lokale infrastructuur op het platteland. De Structuurfondsen kunnen voornamelijk worden ingezet in afgelegen gebieden en in het kader van digitale geletterdheid en vaardigheden. Er wordt gestreefd naar stimulering van steun aan vraag naar en aanbod van ICT-producten en diensten en naar inzet van menselijk kapitaal (kennis en vaardigheden ICT). In hoofdstuk 4 van dit deel treft u een korte beschrijving van relevante subsidiefondsen en een doorkijk naar de mogelijke inzet van middelen in de nieuwe structuurfondsenperiode.

Herstelplan economische crisis

In november 2008 nam de Commissie een [Europees economisch herstelplan](#) aan om Europa uit de huidige financiële en economische crisis te halen. De breedbandstrategie was een belangrijk onderdeel van het herstelplan. Het plan wilde vooral investeringen van de EU in specifieke strategische sectoren zoals breedband aanmoedigen; investeringen die op korte termijn kunnen helpen om de economie te ondersteunen en op langere termijn fundamentele infrastructuur voor duurzame economische groei tot stand kunnen brengen. In het kader van dit herstelplan en om te zorgen dat tegen 2010 alle burgers van hogesnelheidsinternet gebruik konden maken besloot de Commissie een bedrag van 1 miljard euro uit te trekken om plattelandsgebieden online te krijgen, nieuwe banen te creëren en ondernemingen te helpen verder te groeien. Meerdere lidstaten kondigden aan om ook de uitrol van NGA-netwerken in grote delen van hun grondgebied, waaronder stedelijke gebieden of gebieden waar al een basisbreedbandinfrastructuur aanwezig is, te versnellen.

NGA-netwerken

In de meest recente aanbeveling over gereguleerde toegang tot de supersnelle *Next generation access* (NGA-)netwerken ([2010/572/EU](#)) beveelt de Commissie aan bepaalde verplichtingen aan operators op te leggen en om mechanismes in het leven te roepen om investeringsrisico's tussen investeerders en toegangzoekers te verdelen. Om marktinvesteringen in dunbevolkte gebieden tot

stand te brengen beschrijft de aanbeveling de voorwaarden waaronder co-investeringsmaatregelen mededingingsbevorderend worden geacht. Daarnaast stelt de Commissie onder meer dat bij de aanleg van zg. 'multiple fibres' door een dominante onderneming minder strenge verplichtingen zouden hoeven gelden omdat in haar ogen op dit infrastructurele gebied directe en ongestoorde mededinging plaatsvindt.

Rechtskader: EU 2020

De eerder genoemde EU 2020 strategie en de daaraan gekoppelde uitwerking van het kerninitiatief van de Digitale agenda continueert de bovengenoemde beleidsinzet en doelen en benoemt daarbij ook de mogelijkheden tot het ontwikkelen van een rechtskader dat investeringen in een open en concurrerende infrastructuur en aanverwante diensten bevordert en om het gebruik van Structuurfondsmiddelen eenvoudiger te maken. Zie voor meer informatie ook [dit dossier](#) op de website van Kenniscentrum Europa decentraal.

1.5 Juridische context: Europese regels en breedband

De Europese Commissie kan worden beschouwd als de 'hoedster' van de vrije Europese markt. Als (decentrale) overheden zich op die markt begeven, kan er sprake zijn van verstoring van de mededinging. Initiatieven van (decentrale) overheden moeten daarom passen binnen de kaders van de randvoorwaarden van een gezonde marktwerking.

Vanuit dit perspectief is de Commissie voortdurend op zoek naar de balans tussen het stimuleren van breedband en het beschermen van de vrije markt. Zo accepteert zij in beginsel de oprichting van publiek-private samenwerkingsverbanden (PPS) om investeringen in vrij toegankelijke infrastructuur te stimuleren, mits de mededingings-, staatssteun- en aanbestedingsregels worden gerespecteerd. Bij een overheidsinvestering in glasvezel betekent dit onder meer dat de overheid moet optreden als een marktpartij, met identieke risico's en rendementen als andere partijen in het desbetreffende PPS-verband.

De belangrijkste Europese vraagstukken bij breedbandprojecten liggen voor decentrale overheden op de terreinen mededinging, aanbesteding en staatssteun. Onderzoeken van de Europese Commissie richten zich ook vooral daar op.

1.5.1 Mededinging

De [Europese mededingingsregels](#) in de Europese Verdragen zijn gericht op ondernemingen in de lidstaten. Het Europees mededingingsrecht betreft dan ook vooral verbodsbepalingen gericht op mededingingsbepalende afspraken tussen- en onderling afgestemde gedragingen van ondernemingen en op het tegengaan van misbruik van economische machtsposities. Decentrale overheden kunnen ook met deze mededingingsregels te maken krijgen wanneer zij zelf als 'onderneming' optreden. Denk bijvoorbeeld aan een gemeente of provincie die een netwerk wil exploiteren of wil participeren in een (overheids-)bedrijf of stichting gericht op publiek-private samenwerking waarbij de overheid zich feitelijk gedraagt als 'een onderneming'.

Nationaal kader mededinging

Voor overheden die (zelf of via een overheidsbedrijf) als onderneming optreden, zijn de zogenaamde regels van 'Markt en Overheid' van belang. Deze regels beogen een gelijk speelveld tussen overheden en overheidsbedrijven enerzijds en particuliere bedrijven anderzijds. In maart 2011 heeft de Eerste Kamer het Wetsvoorstel Markt en Overheid aangenomen. Het wetsvoorstel betreft een aanpassing van de Mededingingswet en voorziet in vier gedragsregels voor overheden wanneer zij marktactiviteiten verrichten.

Met deze aanpassing heeft de regering [gedragsregels](#) willen verankeren die oneigenlijk gebruik van publieke middelen door overheden of overheidsbedrijven tegengaan en die oneerlijke concurrentie met andere aanbieders van goederen of diensten voorkomen. Het wetsvoorstel bevat gedragsregels waar overheden zich aan moeten houden met betrekking tot de integrale kostenberekening van producten en diensten die zij aanbieden op de markt, een verbod op het bevoordelen van

overheidsbedrijven door overheden, het hergebruik van gegevens verkregen voor de uitvoering van de publieke taak en het voorkomen van functievermenging. Omdat het gedragsregels betreft die overwegend mededingingsrechtelijk van aard zijn worden ze in de Mededingingswet opgenomen en houdt de NMa toezicht op de naleving hiervan.

Wanneer de staatssteunregels niet van toepassing zijn, gelden deze gedragsregels. Een belangrijke uitzondering op de gedragsregels zijn economische activiteiten die in het algemeen belang plaatsvinden. Decentrale overheden hebben de autonome bevoegdheid om economische activiteiten voor het algemeen belang aan te wijzen. Hierbij moet het lokale bedrijfsleven wel genoeg mogelijkheden hebben om ten aanzien van dit publieke belang inspraak te geven. Om te voorkomen dat overheden marktactiviteiten die buiten de publieke taak vallen in het kader van het algemeen belang te bestempelen, dienen zij het publieke belang duidelijk te motiveren en waarbij burgers en ondernemers op diverse wijzen kunnen opkomen tegen keuzes van desbetreffende overheid bij gebruik van de algemeen belang uitzondering.

Toezicht

De OPTA (Onafhankelijke Post- en Telecommunicatie Autoriteit, een zelfstandig bestuursorgaan en toezichthouder op de post- en telecommunicatiemarkt) oefent toezicht uit op de regels voor de telecomsector, zoals ook verwoord in de mededeling over NGA. Decentrale overheden moeten met dit toezicht van de OPTA (bijvoorbeeld op het gebied van tegengaan van monopolismes op de breedbandmarkt) rekening houden bij het betreden van de breedbandmarkt.

Staatssteun en aanbesteden

Uit het Europees mededingingsrecht vloeien onder meer de regels over staatssteun en aanbesteden voort. Vanuit de Commissie zijn decentrale overheden de laatste jaren met name met staatssteunzaken en -vragen geconfronteerd vanuit de Commissie. De staatssteunregels zijn relevant bij de financiering of subsidiering van breedbandprojecten; de aanbestedingsregels zijn van toepassing waar sprake is van overheidsopdrachten voor de realisatie van breedbandprojecten. Bij alle breedbandplannen waar mogelijk staatssteun in het spel is, zal een gemeente, provincie of woningcorporatie er rekening mee moeten houden dat de Commissie het nut en de noodzaak (maatschappelijk en economisch) van de ondersteuning van breedband door de overheid zal beoordelen. En waar overheden (al dan niet in samenwerkingsverbanden) overheidsopdrachten formuleren en vergeven, zullen zij de Europese aanbestedingsrichtlijnen moeten toepassen.

1.6 Leeswijzer

In de hoofdstukken 2 (aangeboden) en 3 (staatssteun) leest u over de voornaamste Europese aanbestedings- en staatssteunkwesties. In hoofdstuk 4 treft u een korte beschrijving van de voornaamste Europese subsidieregelingen waaraan op dit moment bij breedbandprojecten gedacht kan worden, met een doorkijk naar ontwikkelingen aangaande de nieuwe Structuurfondsenperiode (2014-2020).

Hoofdstuk 2 Aanbesteden en breedband

2.1 Het waarom van Europees aanbesteden

De Europese aanbestedingsrichtlijnen zijn onder andere opgesteld om de vrije en eerlijke concurrentie te stimuleren ten behoeve van de totstandkoming van een interne markt binnen de Europese Unie. Deze regels zorgen ervoor dat elk bedrijf in Europa gelijke kansen krijgt om (lucratieve) overheidsopdrachten te mogen uitvoeren.

Nederland heeft de Europese aanbestedingsrichtlijnen geïmplementeerd in de Raamwet EEG-voorschriften aanbestedingen. Onder deze Raamwet hangen twee Algemene Maatregelen van Bestuur (AMVB's), het zogenaamde Bao (Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten) en Bass (Besluit aanbestedingsregels voor speciale sectoren). De Europese aanbestedingsrichtlijnen zijn dus via de Raamwet, het Bao en het Bass van toepassing op Nederlandse provincies en gemeenten; (decentrale) overheden en publiekrechtelijke instellingen zijn aanbestedende dienst in de zin van deze regelgeving.¹

De regels kunnen ook van toepassing zijn bij opdrachten van samenwerkingsverbanden, bijvoorbeeld publiek-publieke samenwerkingsverbanden of publiek-private samenwerkingsverbanden. Zie voor de mogelijke toepasbaarheid van de aanbestedingsregels op bijvoorbeeld opdrachten van woningcorporaties aan breedbandontwikkelaars ook deze [praktijkvraag](#) van Europa decentraal.

Zoals in de eerdere uitgave van deze handreikingen ook reeds werd aangegeven, is de Nederlandse overheid wat betreft aanbesteding nog steeds van mening dat de woningcorporaties geen aanbestedende dienst zijn. Wel geldt een aanbestedingsplicht voor maatschappelijk vastgoed. Een en ander hangt samen met het staatssteundossier en overleg met de Europese Commissie daarover. Het voert in het kader van deze handreiking te ver om de staatssteun- en aanbestedingsdiscussie over corporaties geheel uit te werken. Mocht het oordeel over de positie van de woningcorporaties in de toekomst anders komen te luiden, dan zal dit aan hen kenbaar worden gemaakt. De meest recente stand van zaken in de discussie is te raadplegen via de website van de [Rijksoverheid](#).

2.2 Context: het Europese aanbestedingsrecht

De belangrijkste wetgeving op het gebied van aanbestedingen wordt gevormd door de twee Europese richtlijnen, er is: één richtlijn voor opdrachten van werken, leveringen en diensten nr. 2004/18 (verder: algemene richtlijn) en één richtlijn voor de nuts ('speciale') sectoren nr. 2004/17. De twee richtlijnen zijn in Nederland geïmplementeerd in de Raamwet EEG-voorschriften aanbestedingen, met daaronder het Bao en het Bass, die op 1 december 2005 in werking zijn getreden. Deze twee Europese aanbestedingsrichtlijnen vervangen de vorige (vier) aanbestedingsrichtlijnen (één voor Werken, één voor Diensten, één voor Leveringen (deze drie categorieën worden ook wel de 'klassieke sectoren' genoemd) en één voor Nutssectoren).

Overheidsopdrachten die 'in hoofdzaak tot doel hebben de aanbestedende diensten in staat te stellen openbare telecommunicatienetten beschikbaar te stellen of te exploiteren of aan het publiek een of meer telecommunicatiediensten te verlenen' zijn uitgezonderd van de werking van de algemene richtlijn (artikel 13). Onder de vorige vier aanbestedingsrichtlijnen viel de telecommunicatiesector nog onder de richtlijn Nutssectoren, maar in de nieuwe richtlijn voor de nuts (speciale) sectoren nr. 2004/17 is de telecommunicatiesector ook uitgesloten van de werking van richtlijn 2004/17 (zie ook overwegingen 5 ev.). Reden hiervoor is dat de Europese Commissie van mening was dat binnen de telecommunicatiesector al sprake is van dermate liberalisering dat er sprake is van effectieve mededinging.

¹ De beschrijving van de regels in dit hoofdstuk wordt aan de hand van de Europese richtlijntekst toegelicht. Het Bao en het Bass zijn de Nederlandse implementatiebesluiten die door Nederlandse overheden dienen te worden toegepast. Bij de toepassing van het Bao dienen overheden de achterliggende richtlijntekst in acht te nemen. Bij eventuele strijdigheid of onduidelijkheid tussen Bao en richtlijntekst prevaleert de richtlijn.

Daarnaast is een nieuwe Aanbestedingswet in voorbereiding. Deze Aanbestedingswet zal de huidige Raamwet EEG-voorschriften aanbestedingen vervangen. Beoogd wordt dat de Aanbestedingswet in 2012 in werking zal treden. De Raamwet en het Bao en Bass zullen dan vervallen. De nieuwe Aanbestedingswet bevat ook deels nationale bepalingen naast de Europese regelgeving, bijvoorbeeld nadere regels over integriteit en proportionaliteit bij overheidsaanbestedingen. Zie voor meer informatie ook de websites van [Europa decentraal](#) en de [rijksoverheid](#).

De belangrijkste beginselen van aanbestedingsrecht zijn: transparantie, gelijke behandeling en proportionaliteit. Transparantie betekent dat overheidsopdrachten (boven de Europese drempelwaarden: in het Europese Publicatieblad en nationaal bijvoorbeeld via dagbladen of websites) moeten worden bekend gemaakt zodat geïnteresseerde partijen kunnen inschrijven op de opdracht. Gelijke behandeling betekent onder meer dat de aanbesteding geen discriminerende factoren mag bevatten waardoor inschrijvers geen gelijke kans (zouden) hebben op de opdracht. Proportionaliteit betekent dat de technische specificaties, uitsluitingsgronden, geschiktheidseisen, selectie- en gunningscriteria relevant moeten zijn en in verhouding moeten staan tot de aard en de omvang van de opdracht.

Het Europese unierecht op het gebied van overheidsopdrachten bestaat niet alleen uit de aanbestedingsrichtlijnen, maar ook uit bepalingen van primair recht, vervat in de EU-Verdragen (VEU en VWEU). Het Hof van Justitie van de EU heeft aangegeven dat bovengenoemde beginselen ook van toepassing zijn op overheidsopdrachten die niet (of niet geheel) onder het regime van een aanbestedingsrichtlijn vallen. Te denken valt aan opdrachten onder de Europese drempelwaarde en zogenaamde dienstenconcessies. Met name bij opdrachten die een 'duidelijk grensoverschrijdend belang' hebben kan – ook al gaat het om opdrachten die buiten het toepassingsbereik van de aanbestedingsrichtlijn vallen- toepassing van de Europese aanbestedingsbeginselen toch aan de orde zijn.²

2.3 Reikwijdte

Bij breedbandprojecten zijn naast overheden en breedbandproviders vaak bouwbedrijven, projectontwikkelaars en soms ook woningcorporaties betrokken. Een vraag die in het kader van breedbandprojecten kan ontstaan is welke partij verplicht is een Europese aanbesteding uit te voeren. Het gaat te ver om in deze handleiding de diverse samenwerkingsvormen te bespreken tussen publieke en private partijen (PPS). Zie hiervoor diverse andere handreikingen, bijvoorbeeld van het voormalige kenniscentrum PPS van Financiën, de Reiswijzer [gebiedsontwikkeling](#) en het [dossier PPS](#) bij Europa decentraal. Zie voor meer informatie over deze bronnen ook de website van [Europa decentraal](#).

Hier wordt volstaan met de opmerking dat over het algemeen de aanbestedingsregels uiteindelijk vaak verplichten tot een aanbesteding, dus ongeacht welke partij binnen een PPS uiteindelijk verantwoordelijk is voor de (Europese) aanbesteding. Afhankelijk van de samenwerkingsvorm, zal er namelijk vaak sprake zijn van een entiteit die valt onder de definitie van een aanbestedende dienst en een opdracht die valt onder de definitie van overheidsopdracht of van concessie. Deze definities en de meest voorkomende aanbestedingsvragen bij breedbandprojecten worden hierna uitgewerkt en toegelicht aan de hand van een voorbeeld in de zin van breedband. Ook kan bij PPS-constructies sprake zijn van een zogenaamde 'doorlegverplichting' van de aanbesteding van de overheid aan de private partij. Tot slot ziet men bij PPS constructies vaak de vraag of de selectie van (markt)partijen bij de PPS en het uiteindelijk verlenen van een opdracht aan bepaalde partijen binnen de PPS beiden aanbestedingsplichtig zijn. De interpretatieve mededeling 'Geïnstitutionaliseerde PPS-en' van de Europese Commissie (uit 2008) stelt in dit verband dat geen sprake is van een 'dubbele aanbestedingsverplichting' maar dat één aanbesteding voor zowel selectie van de marktpartij bij de

² Zie voor meer uitleg over wat 'duidelijk grensoverschrijdend belang' inhoudt ook pag. 49 t/m 51 van de Memorie van Toelichting op het wetsvoorstel Aanbestedingswet 2.0, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32440, nr. 3

PPS als opdrachtverlening aan deze geselecteerde partij in één aanbestedingsprocedure zou kunnen plaatsvinden. Zie voor meer achtergrondinformatie de bovengenoemde bronnen.

2.4 Praktijkvoorbeeld: aanbesteding en breedband

Een gemeente is mede-initiator en participeert in de aanleg van een glasvezelnetwerk. Hiervoor zal zij – in de vorm van de samen met de andere (ook particuliere) initiators opgerichte commanditaire vennootschap (CV) – optreden als opdrachtgever voor de aanleg van de zogenaamde passieve laag en zal zij deze daarna laten exploiteren door een private partij (het zogenaamde samenwerkings- of PPS model, zie model 3 in paragraaf 2 van hoofdstuk 1, deel 1 van deze handreiking). De passieve laag bestaat uit de glasvezelkabels, de ondergrondse leidingen (mantelbuizen) en de eventuele technische ruimten (centrales); de passieve laag is dus niets anders dan (de aanleg van) materiaal. Voor de bouw van de passieve laag (aannemingsovereenkomst) wordt een bouwonderneming gezocht. Voor de exploitatie van de passieve laag en de exploitatie en het bezit van de actieve laag (concessie) wordt een marktpartij geworven vanuit de CV.

Relevante aanbestedingsvraagstukken die zich bij dergelijke praktijkcases voordoen zullen in de paragrafen hierna worden besproken.

2.4.1. Geldt voor deze opdracht een Europese aanbestedingsplicht?

Voor toepassing van de Europese aanbestedingsrichtlijn is vereist dat er sprake is van een 'overheidsopdracht': een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel (dat wil zeggen: er staat een op geld waardeerbare tegenprestatie tegenover) die tussen een of meer ondernemers en een of meer aanbestedende diensten zijn gesloten en betrekking hebben op de uitvoering van werken, de levering van producten of de verlening van diensten. Wanneer als tegenprestatie (tevens) een exclusief exploitatierecht voor een werk of dienst wordt vergeven kan er sprake zijn van een zogenaamde concessieovereenkomst voor werken of diensten. Hiervoor gelden separate aanbestedingsregimes. Zie voor meer achtergrondinformatie hierover de in de laatste alinea's genoemde links.

Hoewel in de praktijk troebel, bestaat er een onderscheid tussen overheidsopdrachten en overheidssubsidie. Op louter subsidies is de aanbestedingsrichtlijn in principe niet van toepassing. Bij subsidiering van breedbandnetwerken is vooral de staatssteunregelgeving van belang.³ Zie voor meer informatie over het onderscheid tussen overheidsopdracht en subsidie ook de website van [Europa decentraal](#).

De aanbestedingsrichtlijn kent een aantal uitzonderingssituaties waarin de richtlijn niet van toepassing is. Voorbeelden hiervan zijn de expliciet in de richtlijn beschreven [uitzonderingen](#) (bijvoorbeeld bepaalde financiële diensten), de situatie waarin sprake is van een inhouse opdrachtverlening ([inbesteding](#)) of de situatie waarin een [alleenrecht](#) onder aanbestedende diensten wordt vergeven.

Voor de vaststelling of er sprake is van een 'aanbestedende dienst' (of daarmee gelijkgestelde 'publiekrechtelijke instelling') in de zin van de Europese aanbestedingsrichtlijnen geldt een aantal criteria. Bij publiekpublieke en publiekprivate samenwerkingsverbanden wordt vaak voldaan aan de kwalificatie-eisen die de aanbestedingsregels stellen aan het zijn van een aanbestedende dienst. Zie voor meer informatie ook de website van Europa decentraal, onderdeel [overheidsopdracht](#) en [concessie](#).

³ Hoewel vanuit de aanbestedingsregelgeving geen expliciete verplichting voor ook het verrichten van een staatssteun-toets bij het vergeven van overheidsopdrachten voortvloeit, worden overheden vanuit de praktijk (bijvoorbeeld in gerechtelijke procedures maar ook in bijvoorbeeld concrete beleidsstukken van de Europese Commissie) hiertoe wel steeds vaker aangezet. In de 'Communautaire richtsnoeren voor toepassing van de staatssteunregels voor snelle uitrol breedbandnetwerken' worden er bijvoorbeeld in de overwegingen 14 en 51 expliciete aanbestedingsvoorwaarden gesteld ter voorkoming van mogelijke onrechtmatige staatssteunverlening. Kennis van deze staatssteunregels bij overheidsaanbestedingen is dus essentieel. Zie verder ook hoofdstuk 3, par. 3.3.2 'Kan aanbesteden het voordeel wegnemen?'

In bovenbedoeld voorbeeld zal sprake zijn van een overheidsopdracht voor werken en/of leveringen van de CV aan een private partij voor wat betreft de aanleg van het netwerk. Daarnaast is er ook sprake van een dienstenconcessieovereenkomst voor de exploitatie van de passieve en actieve laag van het netwerk (zie verder paragraaf 2.4.5).

2.4.2. Welke Europese drempelwaarden gelden er?

Als de geraamde waarde van een opdracht de drempelwaarde van de toepasselijke richtlijn overschrijdt, zijn de Europese aanbestedingsrichtlijnen van toepassing. Vanaf 1 januari 2010 gelden de volgende drempelwaarden (bedragen exclusief BTW):

Werken

Alle overheden:	€ 4.845.000
Werkenconcessies, projecten met meer dan 50% subsidie:	€ 4.845.000

Leveringen

Centrale overheid:	€ 125.000
Andere overheden:	€ 193.000

Diensten

Centrale overheid (bijlage IIA-diensten ⁴):	€ 125.000
Centrale overheid (O&O diensten ⁵ , telecommunicatiediensten (categorie 5) en diensten vallend onder bijlage IIB):	€ 193.000
Andere overheden (bijlage IIA en bijlage IIB):	€ 193.000

De drempelwaarden worden iedere twee jaar geïndexeerd; vanaf 1 januari 2012 zullen bovenstaande bedragen daarom weer enigszins aangepast zijn. Zie voor meer informatie ook de website van [Europa decentraal](http://www.europa.decentraal.nl).

2.4.3. Welke aanbestedingsprocedures zijn er?

De algemene richtlijn kent vijf [aanbestedingsprocedures](#) met daarbij geldende termijnen. Overheden kunnen als aanbestedende dienst bij een te plaatsen opdracht kiezen tussen een openbare en een niet-openbare procedure. Daarnaast bestaan nog de onderhandelingsprocedures met en zonder een voorafgaande bekendmaking. Deze laatste twee procedures kunnen alleen in strikte uitzonderingssituaties worden toegepast. Tot slot bestaat er nog de procedure van de concurrentiegerichte dialoog die ook bij ingewikkelde breedbandprojecten kan worden overwogen.⁶ Wanneer een aanbestedende dienst overweegt een van de laatstgenoemde procedures te volgen, is het raadzaam daarbij juridisch advies te vragen.

2.4.4. Heb ik te maken met een overheidsopdracht voor een werk, een levering of een dienst?

De definitie van 'overheidsopdracht' is in paragraaf 2.4.1 al uitgewerkt. De aanbestedingsrichtlijn onderscheidt overheidsopdrachten voor [werken, leveringen en diensten](#).

Om te bepalen onder welke van de categorieën de opdracht valt, dient eerst te worden gekeken of een opdracht onder de richtlijndefinitie van 'werken' valt. Zo niet, dan moet worden bekeken of de opdracht onder de definitie van 'leveringen' valt. Zo niet, dan valt de opdracht onder de (rest-)

⁴ Zie voor het onderscheid tussen (verschillende categorieën van) IIA- en IIB diensten par. 2.4.4

⁵ Onderzoeks- en ontwikkelingsdiensten

⁶ De concurrentiegerichte dialoog is slechts voor bijzonder complexe overheidsopdrachten in het leven geroepen, waar het objectief gezien onmogelijk is te bepalen welke (technische) middelen en oplossingen voor een opdracht noodzakelijk zijn. Voorbeelden zijn omvangrijke, geïntegreerde infrastructuurprojecten of grote computernetwerken. Deze procedure is ook geschikt voor projecten met een complexe en gestructureerde financiering waar vooraf niet alle financiële en juridische eisen kunnen worden voorgeschreven. Bij deze procedure selecteert de aanbestedende dienst na een bekendmaking van de opdracht een groep ondernemingen waarmee een dialoog over de opdracht wordt gestart. Zie ook <http://www.piano.nl/document/2681/concurrentiegerichte-dialoog>

categorie 'diensten'.

De CPV (Common Procurement Vocabulary; de gemeenschappelijke woordenlijst voor overheidsaanbestedingen) kan van dienst zijn bij het rubriceren van bepaalde werken, leveringen of diensten.

Werk

Een 'overheidsopdracht voor werk' betreft overheidsopdrachten die betrekking hebben op hetzij de uitvoering, hetzij zowel het ontwerp als de uitvoering van werken in het kader van één van de in bijlage I van de richtlijn (de zg. NACE-lijst) vermelde werkzaamheden of van een werk, dan wel het laten uitvoeren met welke middelen dan ook van een werk dat voldoet aan de door de aanbestedende dienst vastgestelde eisen.

Volgens de algemene richtlijn moet onder het begrip 'werk' worden verstaan: het product van bouw- of wegenbouwkundige werken in hun geheel, dat ertoe bestemd is als zodanig een economische en technische functie te vervullen.

Overheden dienen bewust om te gaan met het plaatsen van een opdracht onder de definitie 'werken'. Door het hoge drempelbedrag hebben overheden nog wel eens neiging om een opdracht als 'werk' aan te merken. De definitie van 'werk' laat weinig ruimte open deze term ruim te hanteren. Het Europese Hof van Justitie gaat er in elk geval strikt mee om. Zo kan bijvoorbeeld worden gesteld, dat onderhoud van een bestaand (bouw)werk alleen als een werk moet worden aangemerkt voor zover het verder gaat dan het in stand houden van functies van onroerend goed door middel van herstellen, vervangen en andere soortgelijke activiteiten. Kort gezegd: onderhoudswerk is in principe een dienst. Daarnaast toont recente jurisprudentie dat bemoeienis van overheden in bijvoorbeeld het opleggen van publiekrechtelijke eisen die verder gaan dan haar publiekrechtelijke betrokkenheid en zou eisen dat bepaalde bouwwerken tot stand komen of regels uitvaardigt die op een specifiek bouwwerk van toepassing zijn, en deze regels of het verwezenlijken van deze bouwwerken actief nastreeft, sprake kan zijn van 'het laten uitvoeren' van een werk. Er moet dan wel sprake zijn van een bezwarende titel. Zie voor meer informatie de bovenaangehaalde link naar 'overheidsopdracht' alsmede naar de Reiswijzer gebiedsontwikkeling.

Enkele voorbeelden van 'werken' bij breedbandprojecten zijn:

- grondverzet: graven, ophogen, egaliseren en nivelleren van bouwterreinen, graven van sleuven en geulen etc. (CPV-codes 45110000 ev.),
- algemene bouwkundige en civieltechnische werken, aanleg van pijpleidingen, communicatielijnen, kabels (CPV-codes 45210000 en 45230000 ev.),
- elektrische installatie, installeren van telecommunicatie-uitrusting, leggen van (computer)kabels (CPV-codes 45314000 ev.)

Levering

Een opdracht voor 'levering' betreft een overeenkomst, die betrekking heeft op de koop, lease, huur of huurkoop van producten tussen een aanbestedende dienst en een leverancier. De richtlijn geeft verder geen definitie van het begrip 'producten'. Aangenomen wordt dat hiermee in beginsel roerende zaken worden bedoeld.

Enkele voorbeelden van 'leveringen' bij breedbandprojecten zijn:

Basiswoordenlijst CPV: aansluitkabels (CPV-code 31224400-6), communicatiekabels (32572000-3), glasvezelkabels (32562000-0), glasvezelkabels voor datatransmissie (32562300-3), glasvezelkabels voor informatietransmissie (32562100-1), kabels, draad en aanverwante producten (44300000-3), kabelsets (31611000-2), machines voor het leggen van kabels (43316000-1), optische telecommunicatiekabels (32562200-2), telefoonkabels (32551500-5)

Aanvullende woordenlijst CPV: glasvezel is AB20-9

Dienst

De richtlijn omschrijft overheidsopdrachten voor diensten als 'andere overheidsopdrachten dan overheidsopdrachten voor werken of leveringen, die betrekking hebben op het verrichten van in bijlage II bij de richtlijn genoemde diensten'. In een bijlage II bij de richtlijn worden diensten verdeeld in 27

categorieën in prioritaire (A-diensten) en residuaire (B-diensten) diensten. Alleen op de eerste soort is het volledige regime van de richtlijn van toepassing. Bij IIB-diensten geldt een beperkter regime. Zie hierover ook de [praktijkvraag](#) van Europa decentraal.

Enkele voorbeelden van diensten bij breedbandprojecten zijn: onderhoud van telecommunicatie-uitrusting (CPV-code 50330000-7, categorie 1 bijlage IIA), reparatie en onderhoud van telecommunicatie-lijnen (50331000-4, cat. 1), onderhoud van telecommunicatie-infrastructuur (50332000-1), telecommunicatiediensten (64200000-8 ev, categorie 5, bijlage IIA), diensten in verband met computers (50310000-1 ev., categorie 7, bijlage IIA)

2.4.5. Heb ik te maken met een werkenconcessie of dienstenconcessie?

Bij een werken [concessie](#) of een dienstenconcessie gaat het om een overeenkomst met dezelfde kenmerken als een overheidsopdracht voor werken of diensten, met uitzondering van het feit dat de tegenprestatie voor de uit te voeren werken/diensten bestaat hetzij uit uitsluitend het recht het werk/de dienst te exploiteren, hetzij uit dit recht, gepaard gaande met een prijs. Kenmerkend voor een concessie is dat de risico's van de exploitatie overgaan op de concessiehouder. In het kader van breedband zou dan als voorbeeld gedacht kunnen worden aan de verlening van een opdracht van een gemeente of provincie aan een andere partij (de concessiehouder) om een breedbandnetwerk aan te leggen/ te bouwen (werkenconcessie) en/of gedurende een aantal jaren de dienstverlening daaromtrent te exploiteren (dienstenconcessie). De verlening van het recht het werk/de dienst te exploiteren vormt een tegenprestatie voor de bouw/ het uitvoeren van de dienstverlening ervan. Soms gaat het verkrijgen van dit exploitatierecht (en het recht om de inkomsten hieruit te mogen houden) gepaard met een betaling van een prijs. In de praktijk ziet men met name diensten/werkenconcessies bij toepassing van het PPS-model (zie deel 1 hoofdstuk 1 paragraaf 2 van de handreiking). Zie voor het samenloopvraagstuk ook hoofdstuk 2, par. 2.4.8 van dit deel.

Bij werkenconcessies kent de aanbestedingsrichtlijn een apart aanbestedingsregime. Dienstenconcessies zijn in de aanbestedingsrichtlijn uitgesloten van toepassing van de richtlijn, maar ingevolge Europese jurisprudentie geldt er bij dienstenconcessies altijd een transparantie- en non-discriminatieverplichting, welke in de praktijk vaak tot enige aanbestedingsverplichting kan leiden. De aanbesteding dient dan vooraf bekend gemaakt te worden via bijvoorbeeld een gemeentelijke website, [Tenderned](#), [aanbestedingskalender](#) of de Tender Electronic Daily ([TED](#)) in Luxemburg.

2.4.6. Heb ik te maken met een raamovereenkomst?

In de breedbandpraktijk sluiten gemeenten of provincies soms ook raamcontracten of raamovereenkomsten met partijen. Het onderscheid tussen raamcontracten en raamovereenkomsten levert in de praktijk nogal eens vragen op en de aanbestedingsrechtelijke consequenties zijn verschillend. Een raamcontract staat namelijk gelijk aan een overheidsopdracht (zie eerder, hoofdstuk 2, paragraaf 2.4.4 van dit deel), maar bij een raamovereenkomst gaat het niet om een overheidsopdracht in de zin van de richtlijn. Voor het sluiten van een raamovereenkomst kent de aanbestedingsrichtlijn een aparte aanbestedingsprocedure (artikel 32). De gunning van een raamcontract geschiedt via de algemene procedureregels van de aanbestedingsrichtlijn (zie eerder, hoofdstuk 2, paragraaf 2.4.3 van dit deel).

Een raamovereenkomst betreft een overeenkomst tussen een of meer aanbestedende diensten en een of meer ondernemers met het doel gedurende een bepaalde periode de voorwaarden inzake te plaatsen opdrachten vast te leggen, met name wat betreft de prijs en, in voorkomend geval, de beoogde hoeveelheid. Bij dergelijke raamovereenkomsten is vaak geen sprake van een afnameverplichting van de aanbestedende dienst. De looptijd van een raamovereenkomst mag, behoudens uitzonderingsgevallen, niet langer dan 4 jaar bedragen.

[Raamovereenkomsten](#) kunnen met één of met meerdere ondernemers worden gesloten. De aanbestedingsrichtlijn geeft voor beide categorieën een aparte aanbestedingsprocedure aan.

2.4.7. Vraagbundeling en aanbesteden?

Bij vraagbundeling treden provincies of gemeenten op ter coördinatie en bundeling van de lokale of regionale breedbandvraag van overheid, instellingen, consumenten en bedrijven, zodat een breedbandnetwerk op de meest efficiënte manier kan worden aangelegd. Hierbij doen zich aanbestedingsrechtelijke vragen voor zoals: is er bij die vraagbundelings-activiteiten sprake van een overheidsopdracht/ samenwerkingsovereenkomst/ concessieovereenkomst? (zie hoofdstuk 2, par. 2.4.4 en 2.4.5 van dit deel), heb ik te maken met een raamovereenkomst? (hoofdstuk 2, par. 2.4.6 van dit deel en samenloop- en waarderamingsvraagstukken zoals in de volgende paragrafen beschreven).

Daarnaast is van belang dat overheden hun inkoopbehoeften theoretisch zouden kunnen bundelen in een zogenaamde aankoopcentrale. In de praktijk wordt van het instrument van de aankoopcentrale nog niet veel gebruik gemaakt. Het gaat bij een aankoopcentrale om verschillende aanbestedende diensten die het verlenen van aankopen/ het gunnen van overheidsopdrachten/ het sluiten van raamovereenkomsten voor die aanbestedende diensten overlaten aan een andere aanbestedende dienst. Door de omvang van de aankopen is het mogelijk de mededinging te verbreden en de overheidsbestellingen efficiënter te maken.

Een aankoopcentrale is dus zelf een aanbestedende dienst die voor aanbestedende diensten bestemde leveringen of diensten verwerft of overheidsopdrachten of raamovereenkomsten sluit met betrekking tot voor aanbestedende diensten bestemde leveringen, diensten of werken.

Aanbestedende diensten die via een aankoopcentrale verwerven worden geacht de aanbestedingsrichtlijn te hebben nageleefd voor zover de aankoopcentrale de richtlijn zelf heeft nageleefd. Als een gemeente dus aan vraagbundeling via een aankoopcentrale doet, dient de aankoopcentrale de aanbestedingsrichtlijn in acht te nemen en bij het voldoen aan de vereisten daarvan Europees aan te besteden.

Zie voor meer informatie over het vraagstuk van de vraagaggregatie (= het bundelen van de vraag van verschillende overheden/overheidsonderdelen in 1 opdracht) hoofdstuk 2, par. 2.4.12 van dit deel. In de breedbandpraktijk ziet men vaker dat overheden vraag bundelen voor particuliere organisaties. Dit vanuit het perspectief van verbetering van het vestigingsklimaat e.d. In dit geval is geen sprake van een aankoopcentrale in bovenbedoelde zin. Daarvoor zou sprake moeten zijn van vraagbundeling voor diverse aanbestedende diensten.

2.4.8. Welk regime is van toepassing bij een samengestelde opdracht?

In geval van samenloop van naar aard verschillende opdrachten (Werk, Levering en Dienst) hangt het van de omvang van de waarde van de opdrachten af, volgens welk regime de opdrachten moeten worden aanbesteed. Als de opdrachten dermate nauw met elkaar zijn verbonden dat ze in elkaars verlengde liggen, dan moeten deze bij elkaar worden gevoegd. In het algemeen geldt dat voor de keuze van het van toepassing zijnde aanbestedingsregime de grootste van de opdrachten de doorslag geeft; het zogeheten 'hoogste waarde criterium'.

Een praktijkvoorbeeld: een gemeente heeft de aanleg (werk) van de passieve infrastructuur (materiaal; levering) aangemerkt als een overheidsopdracht voor een 'werk'. De hoogte van de waarde van het gedeelte graven en aanleggen van de infrastructuur (werk) bleek namelijk groter te zijn dan het gedeelte onderhoudsdiensten van het netwerk (dienst) en materiaal (levering). Wanneer in dit voorbeeld tevens sprake zou zijn van het vergeven van een exploitatierecht voor bijvoorbeeld het werk of een dienst (exploitatie van het netwerk) is van belang dat voor de raming van de totale opdracht de aanleg van het netwerk 'losgekoppeld' kan zijn van de exploitatie van het netwerk. Het gaat dan dus over twee verschillende opdrachten. In nauw overleg met de Europese Commissie is de exploitatie van het netwerk uiteindelijk als 'dienstenconcessie' aangemerkt. Op de dienstenconcessie zijn de Europese aanbestedingsrichtlijnen in beginsel niet van toepassing maar ingevolge jurisprudentie wel de algemene Verdragsbeginselen. Om toch voldoende transparantie, openbaarheid en non-discriminatie te garanderen is in dit geval de onderhandelingsprocedure met voorafgaande publicatie de meest zekere procedure gebleken.

2.4.9. Kan ik gebruik maken van de percelenregeling?

Oprachten in het kader van de algemene richtlijn voor werken, diensten en leveringen mogen worden verdeeld in 'percelen' (het gaat dan om verschillende onderdelen binnen één opdracht, bijvoorbeeld een deel bouwkundige werkzaamheden en een deel installatiewerkzaamheden). Hierdoor kunnen verschillende bedrijven met bijvoorbeeld verschillende expertise in aanmerking komen voor het verwerven van opdrachten. De waarde van de gehele opdracht is echter van belang om te bepalen of de richtlijn van toepassing is. Om te kunnen bepalen of de drempelbedragen voor werken, diensten en leveringen worden overschreden, dient de waarde van de afzonderlijke percelen bij elkaar te worden opgeteld.

De algemene richtlijn kent voor werken en diensten een vrijstelling voor **percelen** die onder een bepaalde waarde blijven. Percelen die minder waard zijn dan € 1.000.000 bij werkenopdrachten en € 80.000 bij dienstenopdrachten zijn vrijgesteld van de werking van de richtlijnen. Wanneer deze kleine percelen gezamenlijk minder dan 20% van de totale waarde van alle percelen vertegenwoordigen, hoeven deze percelen niet te worden aanbesteed. De richtlijn kent een dergelijke vrijstellingsregeling voor percelen bij leveringsopdrachten ook maar dan voor zogenaamde 'homogene' leveringen. Het gaat hier over de verplichting om bij een verdeling van de leveringen-opdracht in percelen, de waarde van 'homogene' goederen bij elkaar op te tellen. De Europese Commissie beschouwt homogene goederen als 'producten die voor hetzelfde doel bestemd zijn'. Als voorbeeld hiervan worden genoemd verschillende kantoormeubelen of verschillende levensmiddelen.

2.4.10. Hoe raam ik een opdracht met een langere looptijd?

De algemene ramingsregels voor overheidsopdrachten (in artikel 9 van de algemene richtlijn) bepalen dat de berekening van de geraamde waarde van een overheidsopdracht moet zijn gebaseerd op het totale bedrag, exclusief BTW, zoals geraamd door de aanbestedende dienst. Bij deze berekening wordt rekening gehouden met het geraamde totaalbedrag met inbegrip van de eventuele opties en verlengingen van het contract. Wanneer de aanbestedende dienst voorziet in prijzengeld of betalingen aan gegadigden of inschrijvers, berekent hij deze door in de geraamde waarde van de opdracht. De raming moet gelden op het tijdstip van verzending van de aankondiging van de opdracht.

Voor opdrachten die een langere looptijd hebben, zijn in de algemene richtlijn voor opdrachten voor leveringen en voor diensten (niet voor werkenopdrachten) specifieke regelingen opgenomen voor het bepalen van de contractwaarde. Voor het bepalen van de contractwaarde (drempelwaarde) van dergelijke opdrachten wordt het volgende voorgeschreven:

Voor opdrachten voor leveringen met een vaste looptijd geldt als contractwaarde:

- de totale geraamde waarde voor de gehele looptijd als die maximaal twaalf maanden bedraagt dan wel;
- de totale waarde met inbegrip van de geraamde restwaarde wanneer de looptijd meer dan twaalf maanden bedraagt;

Voor opdrachten voor leveringen voor onbepaalde duur of waarvan de looptijd niet kan worden bepaald geldt als contractwaarde het maandelijks te betalen bedrag vermenigvuldigd met 48.

Voor opdrachten voor diensten waarin geen totale prijs is vermeld geldt:

- bij opdrachten met een vaste looptijd die gelijk is aan of korter is dan 48 maanden: de totale geraamde waarde voor de gehele looptijd;
- bij opdrachten voor onbepaalde duur of waarvan de looptijd langer is dan 48 maanden, het maandelijks te betalen bedrag vermenigvuldigd met 48.

Bijvoorbeeld: een gemeente sluit met een bedrijf een dienstencontract voor onbepaalde tijd voor het monitoren en onderhouden van een nieuwe breedbandige infrastructuur. De kosten zijn per maand € 10.000. Om te bepalen of de waarde van het contract boven het drempelbedrag ligt, dient het bedrag van € 10.000 te worden vermenigvuldigd met 48. Dit levert een bedrag op van € 480.000. Dit bedrag is hoger dan de Europese drempelwaarde voor diensten; de opdracht dient dus europees te worden

aanbested.

2.4.11. Hoe raam ik een opdracht die regelmatig terugkeert?

Voor opdrachten die met enige regelmaat of gedurende een bepaalde periode worden herhaald, zijn in de algemene richtlijn voor leveringen en diensten (niet voor werken) specifieke regelingen opgenomen voor het bepalen van de contractwaarde.

Voor het bepalen van de contractwaarde van dergelijke opdrachten wordt het volgende voorgeschreven:

- Bepaal de totale reële waarde van soortgelijke opdrachten die geplaatst zijn tijdens het voorafgaande boekjaar of tijdens de voorafgaande twaalf maanden, indien mogelijk gecorrigeerd op grond van verwachte wijzigingen in hoeveelheid of waarde gedurende de twaalf maanden volgende op de eerste opdracht, of:
- Bepaal de geraamde totale waarde van de opeenvolgende opdrachten over de twaalf maanden volgende op de eerste levering, of als de opdracht langer duurt dan twaalf maanden, over de volledige looptijd van de opdracht. Dit bedrag is de contractwaarde.

2.4.12. Heb ik te maken met het knipverbod?

In de praktijk is niet altijd duidelijk welke deelopdrachten meegenomen moeten worden bij de raming van de waarde van een overheidsopdracht. Bij de raming van de opdracht moeten overheden rekening houden met het knipverbod; ook wel het splitsingsverbod genoemd. Dit verbod houdt kort gezegd in dat er bij de raming altijd naar de achterliggende opdracht moet worden gekeken. Er mag geen ramingsmethode worden gebruikt om aan de werking van de Europese richtlijnen te ontkomen. Het splitsingsverbod geldt ten aanzien van de *tijd* en het achterliggende *doel* van een opdracht. Wellicht ten overvloede vermelden wij hier ook nog de (kunstmatige) splitsing van de opdrachtgevende *organisatie*. In dit laatste geval spreekt men ook vaak over de verplichting tot vraagaggregatie. Hieronder worden deze drie aspecten nader uitgewerkt.

Tijd

Een gemeente mag een opdracht voor vier jaar niet zonder reden knippen in kleinere opdrachten van kortere duur die onder het Europese drempelbedrag zullen uitkomen. Los van het feit dat de algemene richtlijn voor diensten ook regels bevat voor herhalingsopdrachten, leidt deze handelswijze tot een verboden manier van knippen.

Doel

Een gemeente wil breedbandige infrastructuur aanleggen in vier stadswijken. Deze zullen volgens precies hetzelfde bestek en eisenprogramma in de markt worden gezet. Voor de raming van de opdracht zullen de wijken bij elkaar moeten worden opgeteld. Eventueel kan de gemeente de opdracht verdelen in vier percelen zodat verschillende aannemers in aanmerking komen voor een (deel)opdracht.

Organisatie

Binnen een gemeente bestaan vaak eigen onderdelen zoals sporthallen, bibliotheken en gemeentelijke zwembaden. Het is niet altijd eenvoudig om vast te stellen of deze onderdelen zijn aan te merken als een zogeheten 'zelfstandige entiteit'. Dit is wel belangrijk voor de raming van een opdracht. Behulpzame criteria hierbij zijn: decentralisatie van inkoopseenheden, scheiding van budgetten, voorziening in eigen behoefte en geen bemoeienis van de aanbestedende dienst met de opdrachten van de zelfstandige eenheid. In deze handleiding gaan we niet verder in op deze criteria. Belangrijk om te vermelden is wel dat het vrijwillig meerekenen van deze opdrachten juist vaak tot kostenbesparing kan leiden. Dienstverleners zijn in het algemeen geneigd gemiddeld betere prijzen/scherpere aanbiedingen te bieden bij grotere opdrachten.

2.4.13 Hoe moet je aankondigen?

Aanbestedende diensten dienen voorgenomen opdrachten boven de Europese drempelwaarden (eventueel elektronisch) te melden bij de Europese Unie, zodat deze kunnen worden gepubliceerd in het Supplement op het Publicatieblad van de EU. Om dit te bewerkstelligen dient de aanbestedende dienst hiertoe de [aankondiging](#) van de opdracht te zenden aan het Bureau voor Officiële Publicaties in Luxemburg. Het Bureau neemt de vertaling en publicatie in het supplement bij het publicatieblad voor haar rekening.

Voor opdrachten onder de Europese drempelwaarden kan bijvoorbeeld worden aangekondigd via landelijke dagbladen, de gemeentelijke website, tenderned of aanbestedingskalender. Zie hierover ook eerder hoofdstuk 2, par. 2.2 en 2.4.5 van dit deel.

2.4.14 Risico's van niet (correct) aanbesteden

Sinds met ingang van de jaarrekening 2004 de accountantscontrole bij gemeenten en provincies is verscherpt, komt aanbesteden steeds meer onder de aandacht van de regionale en de lokale bestuurders. De accountant zal namelijk in het kader van de rechtmatigheidscontrole onder meer controleren of er is gehandeld conform de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Niet-rechtmatig uitgevoerde aanbestedingen kunnen bijdragen aan overschrijding van de vastgelegde goedkeuringstoleranties, hetgeen kan leiden tot een niet-goedkeurende accountantsverklaring bij de jaarrekening.

Overheden zijn zelf verantwoordelijk voor de naleving van Europese wet- en regelgeving. Als die naleving onvoldoende is en dus tot inbreuken op de regels leidt, kan de lidstaat Nederland daarop door de Europese Commissie worden aangesproken. Het uiterste gevolg van een inbreuk kan de oplegging van een dwangsom door het Europese Hof van Justitie zijn. De Staat zal in dergelijke gevallen de dwangsom terugvorderen bij de decentrale overheid die de inbreuk heeft gepleegd. Dit gebeurt in Nederland door nationale regres- en verhaalsrechtprocedures, welke momenteel worden uitgewerkt in de toekomstige wet [Nerpe](#) (Naleving Europees recht publieke entiteiten).

Een benadeelde partij kan een klacht indienen bij de Europese Commissie, maar kan zich ook tot de nationale rechter wenden met een verzoek om stopzetting of heraanbesteding van een niet goed uitgevoerde Europese aanbesteding of om bijvoorbeeld schadevergoeding te eisen. Het niet in acht nemen van de aanbestedingsvoorschriften inzake overheidsopdrachten terwijl dit wel verplicht was, kan (naast vertragingsschade) een onrechtmatige daad van de aanbestedende dienst opleveren jegens gepasseerde inschrijvers. Deze geschillen worden in beginsel beslecht door de burgerlijke rechter.

Informatie en advies over aanbesteden

[Europa decentraal](#)

Doel van Europa decentraal, Kenniscentrum Europees recht en beleid voor decentrale overheden, is de kennis en expertise over Europees recht en de juiste toepassing ervan bij de decentrale overheden te vergroten. Medewerkers van gemeenten en provincies kunnen bij het kenniscentrum gratis vragen stellen over Europese aangelegenheden, waaronder aanbesteden. De onafhankelijke stichting Europa decentraal is een initiatief van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (UvW) en het Ministerie van BZK.

[PIANOO](#)

PIANOO (Professioneel en Innovatief Aanbesteden, Netwerk voor Overheidsopdrachtgevers) is een kennisnetwerk dat ervaringen en vragen op het gebied van aanbesteden bij elkaar brengt. Iedereen die zich binnen de publieke sector bezighoudt met het aanbesteden van werken, leveringen en diensten kan bij het netwerk PIANOO terecht voor informatie, advies en praktische tips.

[Rijksoverheid](#)

Hoofdstuk 3 Staatssteun en breedband

In dit hoofdstuk wordt besproken wat staatssteun is, waarom dat is verboden en welke risico's overtreding van dit verbod met zich meebrengt. Vervolgens kunnen gemeenten en provincies aan de hand van een stappenplan beoordelen of zij concreet te maken hebben met de staatssteunregels, of zij gebruik kunnen maken van een vrijstelling of dat zij de voorgenomen steunmaatregel dienen te melden bij de Europese Commissie. Voorts worden de voorwaarden besproken waar een steunmaatregel aan een breedbandproject moet voldoen, wil deze kans maken op een goedkeurende beschikking van de Commissie. Een centrale rol hierbij spelen de breedbandrichtsnoeren voor breedband en de supersnelle *Next Generation Access* (NGA)-netwerken (breedbandrichtsnoeren). Tot slot wordt steun aan dienstverlening besproken en wordt verwezen naar staatssteunregels die naast of in combinatie met de breedbandrichtsnoeren voor breedband relevant kunnen zijn, zoals beleidsregels voor steun in de vorm van garanties.

3.1 Wat is staatssteun?

De Europese regels inzake staatssteun zijn gericht op het voorkomen van verstoringen van het handelsverkeer tussen de lidstaten. De Europese Unie heeft zich immers tot doel gesteld om 'economische en sociale vooruitgang voor haar bevolking na te streven'. Een goed werkende interne markt en vrije concurrentie zijn daarvoor essentieel. Door het verlenen van overheidssteun kan een lidstaat eigen ondernemingen bevoordelen ten opzichte van ondernemingen uit andere lidstaten, hetgeen concurrentievervalsing in de hand werkt. De staatssteunregels, die ongewenste marktverstoring moeten voorkomen, zijn onderdeel van het Verdrag voor de Werking van de Europese Unie (VWEU, opvolger EG-verdrag) en gelden daarmee direct, ook voor (onder meer) gemeenten en provincies.

Staatssteunverbod van art. 107 VWEU

Het begrip staatssteun (overheidssteun) omvat steunmaatregelen van de lidstaten, die door begunstiging van bepaalde ondernemingen of producties de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen. Het Europese Verdrag bepaalt dat dergelijke steunmaatregelen onverenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt. Dit verbod geldt ongeacht de vorm van staatsmiddelen en voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt. Daarbij is het *effect* van de maatregel bepalend, niet het doel.

Om te beoordelen of bij een steunmaatregel sprake is van staatssteun in de zin van artikel 107 lid 1 VWEU, moet de maatregel aan vier cumulatieve voorwaarden worden getoetst:

- 1) de maatregel wordt met staatsmiddelen bekostigd;
- 2) de steun levert de begunstigde onderneming een economisch voordeel op;
- 3) het voordeel is selectief;
- 4) de maatregel vervalst de mededinging of dreigt deze te vervalsen en beïnvloedt het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig.

In paragraaf 3.2 gaan we nader in op deze criteria in relatie tot breedbandprojecten.

Toezicht en handhaving

Of er echt sprake is van staatssteun en of die steun dan eventueel kan worden goedgekeurd, beslist de Europese Commissie (en uiteindelijk, in geval van een beroepszaak, het Europese Hof). Het is daarom belangrijk om te weten hoe de Commissie oordeelt, waar zij op let en welke vragen zij in geval van een onderzoek zal stellen. Alleen op die manier kan een gemeente of provincie met een gerust hart concluderen dat er geen sprake is van steun of, als dat wel het geval is, die ter beoordeling melden in Brussel.

Risico's van niet-naleving

Er kleven diverse risico's aan het niet naleven van de staatssteunregels. Mogelijke staatssteun moet

al bij de Europese Commissie worden aangemeld als een overheid voornemens is steun te verlenen. Daarnaast kunnen ondernemingen die zich benadeeld voelen door vermeende staatssteun aan een concurrent, zich met een klacht wenden tot de Commissie die vervolgens verplicht is een onderzoek te starten, wanneer de klacht gegrond is. Belanghebbende concurrenten kunnen ook bij de nationale rechter stopzetting of terugvordering van niet gemelde staatssteun eisen. De concurrenten hebben ook de mogelijkheid om bij de nationale rechter een schadevergoeding te vorderen voor schade die zij door onrechtmatige steun hebben geleden. Niet naleving van de staatssteunregels kan dus leiden tot stopzetting en terugvordering van verstrekte gelden en daarmee tot grote vertraging in een breedbandproject.

Ook wanneer de Commissie, uit welke bron dan ook (bijvoorbeeld de pers of een oppositiepartij), wordt geïnformeerd over een vermoedelijke overtreding, kan zij een onderzoek starten. Daarnaast controleert de accountant in het kader van de rechtmatigheidstoets of een gemeente of provincie met de staatssteunregels rekening heeft gehouden. De risico's van niet naleven liggen dus vaak dicht bij huis.

Decentrale overheden zijn zelf verantwoordelijk voor de naleving van de staatssteunregelgeving. Als deze regels worden overtreden, kan de lidstaat Nederland daarop door de Europese Commissie worden aangesproken. Wanneer deze in werking treedt zal het [wetsvoorstel NERpe](#) het Rijk de bevoegdheid geven tot het geven van een juridisch afdwingbare aanwijzing, wanneer de Europese regels niet worden nageleefd. Ook zal een boete of dwangsom die het Rijk wordt opgelegd vanwege het niet naleven van Europese regels op de verantwoordelijke publieke organisatie kunnen worden verhaald. In november 2010 is in de Eerste Kamerbehandeling in de Vaste Commissie van BZK/Algemene zaken een aantal Kamervragen ingebracht op het wetsvoorstel. Op 10 mei 2011 verscheen de Memorie van Antwoord, waaruit blijkt dat de Kamerfracties kritische geluiden laten horen op het wetsvoorstel. Zie voor de verdere voortgang van dit wetsvoorstel de website van Europa decentraal (via bovenstaande link).

Meer informatie over staatssteun in het algemeen

Voor nadere uitleg staatssteun en de procedures die decentrale overheden moeten volgen kan door de lezer de [Informatiewijzer staatssteun](#) worden geraadpleegd. Zie ook het dossier over [staatsteun](#) en de informatie over de [risico's van niet-naleving van de staatssteunregels](#) op de website van Kenniscentrum Europa decentraal.

3.1.2 De link tussen staatssteun en breedband

Investerings nodig, maar interne markt niet verstoren

Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 over de Europese beleidskaders is toegang tot breedband een van belangrijke prioriteiten van de Europese Unie. Om de ambitieuze doelstellingen van de Digitale Agenda te bereiken, zijn forse investeringen nodig, zowel door private als publieke partijen. Belangrijk hierbij is dat investeringen in breedbandprojecten de mededinging binnen de Unie niet wordt verstoren en dat de publieke financiering gericht is op het tegengaan van marktfalen in de breedbandsector. Om dit te waarborgen, zijn de Europese staatssteunregels ook van toepassing op het overheidsoptreden in de breedbandsector.

Zoals in paragraaf 3.2 wordt uiteengezet, zullen steunmaatregelen voor breedbandprojecten daarom beoordeeld moeten worden aan de hand van de criteria in artikel 107 VWEU. Er moet bijvoorbeeld worden bezien of de steun betrekking heeft op uitsluitend niet-commerciële activiteiten en (overheids-) instellingen die geen onderneming zijn of op ondernemingen. Het is bij de beoordeling vooral van belang welke effecten een gemeentelijke of provinciale maatregel heeft op een investeerder in het netwerk, op derde aanbieders en op eindgebruikers.

Afhankelijk van de keuze voor een bepaald breedbandmodel zullen gemeenten en provincies verschillende aandachtspunten rond staatssteun hebben. Als de overheid zich tot een puur faciliterende rol beperkt, is de kans op staatssteun klein. Hoe groter de financiële betrokkenheid bij een project, des te meer is aandacht voor (het voorkomen van) staatssteun nodig.

Richtsnoeren staatssteun voor breedband

Bij de beoordeling van staatssteun voor breedbandprojecten past de Commissie specifieke beleidsregels toe. Op 17 september 2009 heeft de Commissie voor het eerst richtsnoeren voor de toepassing van staatssteunregels in het kader van de snelle uitrol van breedbandnetwerken ([Pb \[2009\] C 235/4](#) en [IP/09/1332](#)) (verder: breedbandrichtsnoeren) vastgesteld.

De belangrijkste doelen van de breedbandrichtsnoeren zijn:

- 1) het behoud van de mededinging en het ondersteunen van de totstandkoming van meer concurrerende en duurzame markten in de sector elektronische communicatie;
- 2) het voorkomen van onaanvaardbare verstoringen van de mededinging, aantasting van de prikkels voor privé-investeringen en verdringing van commerciële initiatieven;
- 3) het vergroten van het consumentenwelzijn door een ruime en snelle uitrol van breedbandnetwerken;
- 4) het aansporen van overheidsinstanties om de 'digitale tweedeling' te verkleinen op terreinen waarop commerciële marktdeelnemers niet wensen te investeren;
- 5) het leveren van een bijdrage aan de verwezenlijking van de ambitieuze doelstellingen van de EU2020-strategie en de daaruit voortvloeiende Digitale Agenda (zie hoofdstuk 1).

De breedbandrichtsnoeren bundelen de besluitpraktijk (dit zijn de aan een bepaalde lidstaat gerichte besluiten van de Commissie) over de financiering van breedbandprojecten en de toepassing van de staatssteunregels. Zo geeft de Commissie inzicht in haar beleid ten aanzien van staatssteun voor de uitrol van traditionele basisbreedbandnetwerken (BBN). Ook stelt de Commissie in de richtsnoeren een aantal aanvullende criteria vast waaraan steun voor de uitrol van NGA-netwerken wordt getoetst. De uitgangspunten van de breedbandrichtsnoeren komen in verderop dit hoofdstuk uitgebreid aan de orde.

Resultaten

Op basis van de breedbandrichtsnoeren heeft de Commissie in de periode tussen september 2009 en januari 2011 dertig breedbandmaatregelen van (decentrale) overheden goedgekeurd. In totaal kwam dit neer op een bedrag van 2,1 miljard euro aan 'concurrentiebevorderende overheidsfinanciering'.

Herziening richtsnoeren

De richtsnoeren moeten uiterlijk drie jaar na bekendmaking worden geëvalueerd. De Commissie heeft in een [persbericht](#) aangegeven dat aanpassing mogelijk ook nodig is door de snelle, actuele ontwikkelingen op de markt, technologie en regelgeving. Medio 2011 is de eerste consultatieronde dan ook gestart. De Commissie gebruikt de input om een voorstel voor herziene richtsnoeren op te stellen. Dit voorstel wordt naar verwachting begin 2012 uitgezet voor een tweede consultatieronde. Voor eind september 2012 wil de Commissie een herziene versie van de richtsnoeren vaststellen.

Het doel van de herziening is niet alleen om de publieke en private investeringen in de aanleg van breedband te intensiveren, maar ook om de concurrentie in de sector te vergroten. Belangrijke thema's in de eerste consultatieronde zijn de voorwaarden voor de toegang tot en aanleg van Next Generation Access (NGA) netwerken. Ook gaat het om de afbakening van de dekkingsgraad van breedband (de zogenaamde witte, grijze en zwarte gebieden) en de rol van nationale toezichthouders en overheden.

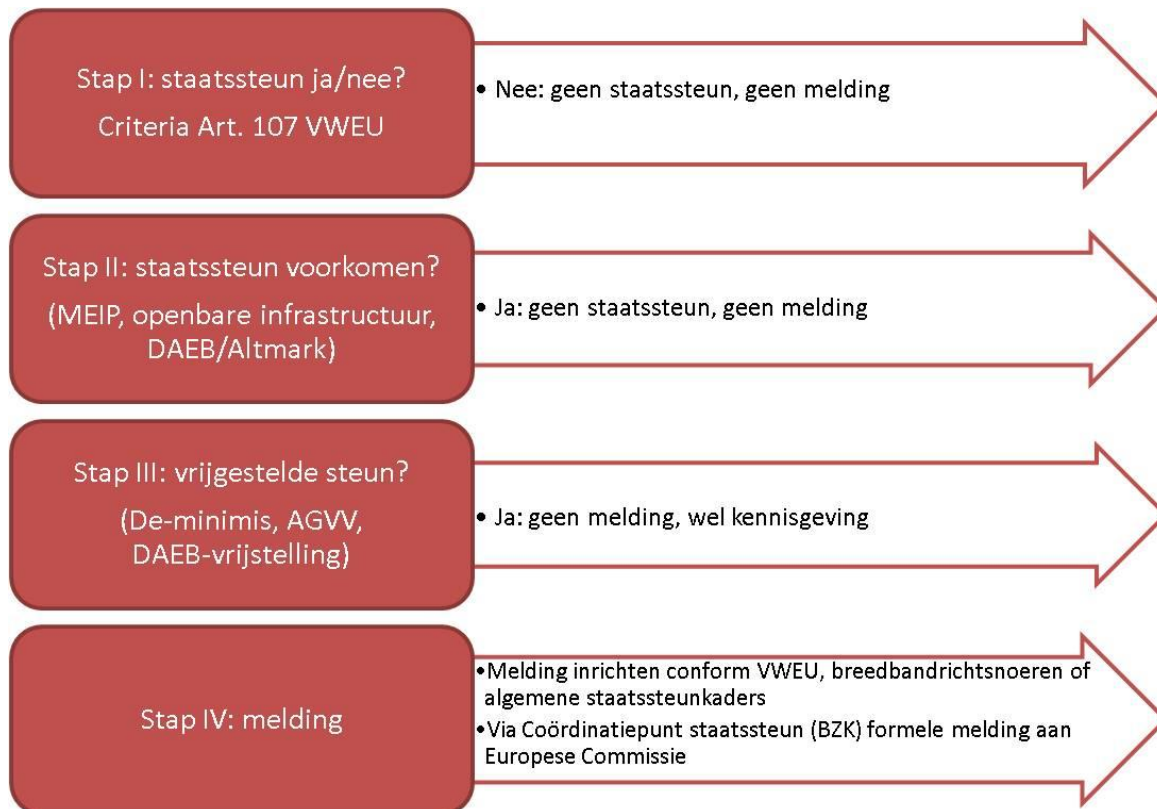
3.1.3 Beoordelingstoets staatssteun voor breedbandprojecten

De Europese Commissie is de enige die kan beoordelen of een bepaalde vorm van staatssteun aan een breedbandinitiatief geoorloofd is. Een decentrale overheid moet zelf bepalen of een steunmaatregel al dan niet gemeld moet worden bij de Commissie. De criteria van staatssteun zijn echter niet altijd helder en nogal dynamisch. Het is daarom zaak zorgvuldig te werk te gaan en in geval van twijfel advies van deskundigen in te winnen.

Staatssteuntoets in vier stappen

Figuur 3.2 vat het proces van beoordelen en eventueel melden van een steunregeling (zeer vereenvoudigd) samen in vier stappen. [Hier](#) vindt u een uitgebreid stappenplan.

Figuur 3.2 Staatssteuntoets in vier stappen



Allereerst stelt u aan de hand van de criteria van het staatssteunverbod van artikel 107 lid 1 VWEU vast of er sprake is van staatssteun (stap I). Als niet aan alle criteria wordt voldaan, is er geen sprake van staatssteun en geldt geen meldingsplicht; de steun kan worden verleend.

Er zijn verschillende manieren waarmee staatssteun kan worden voorkomen (stap II). Bekijk hiervoor of (a) de overheid kan handelen volgens het MEIP principe (market economy investor principle), of (b) er sprake is van openbare infrastructuur of dat (c) er compensatie van een dienst van algemeen economisch belang (DAEB) kan worden gegeven.

Als staatssteun niet kan worden voorkomen, kunt u bezien of de steun onder een vrijstellingsverordening valt, zoals de de-minimisvrijstelling, de algemene vrijstellingsverordening (AGVV) of een andere vrijstelling (stap III). Zo ja, dan is geen melding vereist, maar wel een kennisgeving.

Als een vrijstelling ook niet mogelijk is, is er sprake van meldingsplichtige staatssteun. Richt de maatregel dan zo in dat de kans op goedkeuring zo groot mogelijk is (stap IV). Dit kan op basis van het Verdrag, de breedbandrichtsnoeren of andere, algemene staatssteunkaders. Houd daarbij rekening met de jurisprudentie en de criteria van de uitzonderingsmogelijkheden die de Commissie ter beschikking heeft. Meld de steun vervolgens bij de Europese Commissie via het Coördinatiepunt staatssteun van het ministerie van BZK.

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt ingegaan op elke stap.

3.3 Stap I: Beoordelen aan de hand van art. 107 VWEU

De criteria van het staatssteunverbod van artikel 107 VWEU vormen het kader en worden ook uitgewerkt in paragraaf 2.2 van de richtsnoeren breedband. Als een steunverlener één van de voorwaarden met zekerheid negatief kan beantwoorden, is geen sprake van staatssteun en kan de maatregel zonder verdere bemoeienis van Brussel worden uitgevoerd. De steunverlener moet dan echter wel zeker zijn van zijn zaak. Uit de beschikkingenpraktijk van de Commissie blijkt namelijk dat overheidssteun voor breedbandprojecten vaak staatssteun behelst.

In het vervolg van deze paragraaf worden deze criteria uiteengezet in relatie tot breedband.

3.3.1 Staatsmiddelen

Als een overheid bijdraagt aan de financiering van een project waarbij private partijen betrokken zijn, is al snel aan dit criterium van het onttrekken van [staatsmiddelen](#) aan de overheidsbegroting voldaan. Zodra een marktpartij profiteert van overheidsgeld kan sprake zijn van staatssteun, ongeacht de *manier* waarop het geld bij de private partij terechtkomt of de *vorm* waarin de middelen worden verstrekt. De Commissie spreekt zelf van de 'overdracht van openbare middelen'; de steunmaatregel is, direct of indirect, van invloed op de begroting van de overheid. Dit is bijvoorbeeld het geval bij subsidies, maar ook bij belastingverlagingen of andere voordelige financieringsvoorwaarden. Ook bijdragen in natura kunnen van invloed zijn op de overheidsbegroting, bijvoorbeeld wanneer de overheid een apart bedrijf opricht of openbaar lichaam (als een ontwikkelingsmaatschappij, zoals gebeurt bij breedbandprojecten). Over het algemeen geldt dat creatieve juridische en financiële constructies om middelen door te sluizen staatssteun niet kunnen voorkomen.

Ook middelen uit de Europese structuurfondsen (met name via het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling) of andere Europese subsidiebronnen (zie hoofdstuk 4) moeten conform de staatssteunregels worden uitgegeven. Deze gelden worden in de praktijk als staatsmiddelen beschouwd. Bij de beoordeling dienen dus middelen van alle (decentrale) overheden én Europese subsidies te worden betrokken.

Maatregelen van administratieve of regulerende aard, zoals het verplichten van netwerkexploitanten hun werkzaamheden te coördineren of hun infrastructuur te delen en het wijzigen van bestemmingsplannen, worden daarentegen niet beschouwd als staatssteun, zolang er geen overdracht van openbare middelen plaatsvindt.

3.3.2 Economisch voordeel voor een onderneming

Er is sprake van staatssteun als de steunregeling een 'gesteunde' onderneming een economisch voordeel oplevert welke die onderneming op een normale, commerciële manier niet zou hebben gekregen. De begrippen 'voordeel', 'economische activiteit' en 'onderneming' worden ruim uitgelegd. Voor meer informatie zie de [Informatiewijzer staatssteun, par. 1.2](#).

Economische activiteit en breedband

Overheidsmaatregelen ter ondersteuning van projecten voor de uitrol van breedband houden doorgaans verband met de uitoefening van een economische activiteit (bijvoorbeeld de aanleg, de exploitatie en het verschaffen van toegang tot breedbandinfrastructuur). In uitzonderlijke gevallen wordt een gefinancierd netwerk niet voor commerciële doeleinden gebruikt (het netwerk biedt bijvoorbeeld alleen breedbandtoegang tot niet-commerciële websites, diensten en informatie). In dat geval zou de maatregel ondernemingen geen economisch voordeel opleveren.

Vraagbundeling

Ook vraagbundeling (schaalvoordeel en collectieve inkoop) kan in bepaalde gevallen leiden tot staatssteun, omdat dit de winnaar van het 'gebundelde' contract een niet-marktconform voordeel kan verschaffen. De breedbandaanbieder is immers gedurende de looptijd van het contract verzekerd van

een bepaalde hoeveelheid opdrachten, die niet beschikbaar zijn voor mogelijke concurrenten. De Commissie beschouwt een aanbesteding *niet* als een garantie voor de afwezigheid van staatssteun. Het is daarom verstandig de volgende punten in de gaten te houden:

- De omvang en de duur van het contract moeten proportioneel zijn (lees: het mag niet te omvangrijk zijn en niet te lang duren).
- Er moet geanticipeerd worden op het feit dat de vraag naar de diensten die in het contract zijn opgenomen gedurende de looptijd waarschijnlijk groeit. Die vraag komt immers niet op de vrije markt, maar als vanzelf bij de winnaar van het contract terecht, wat de laatste een voordeel kan opleveren. Met de compensatie van dit voordeel moet in de opdracht rekening worden gehouden.
- In gevallen waar nieuwe infrastructuur wordt aangelegd die ook gebruikt kan worden om andere eindgebruikers buiten de aanbesteding te bedienen, moet het netwerk voor 'derde' aanbieders vrij toegankelijk zijn.
- Daarbij verdient het de aandacht dat de afspraken tussen de decentrale overheid en de breedbandaanbieder over gegarandeerde vaste afname door eindgebruikers in de opstartfase van een project (de overheid garandeert bijvoorbeeld dat een minimum aantal aansluitingen wordt afgenomen) al snel op staatssteun wijzen.

Hoe deze aandachtspunten concreet moeten worden toegepast zal per geval moeten worden bekeken. Het hangt immers af van de wensen en kenmerken van de markt waarbinnen het project wordt uitgevoerd. Over het algemeen zal vraagbundeling waarbij met het bovenstaande rekening is gehouden, geen verboden staatssteun opleveren.

Voordeel voor een onderneming

Een (decentrale) overheid moet erop bedacht zijn dat overheidsmaatregelen op verschillende niveaus binnen de breedband waardeketen of in diverse stadia van een project tot voordelen voor ondernemers kunnen leiden. Er kan sprake zijn van een voordeel voor investeerders in breedband, voor andere exploitanten/dienstenaanbieders die wholesale toegang tot de nieuwe infrastructuur krijgen, en voor professionele (eind-)gebruikers. Hieronder worden de diverse groepen ondernemingen nader besproken.

Profiteert de investeerder in het netwerk van de steunmaatregel?

Onder 'investeerders' verstaat de Commissie ondernemingen en/ of exploitanten van elektronische-communicatienetwerken die investeren in de aanleg en de uitrol van breedbandinfrastructuur. Het gaat om de investeerders in zowel de passieve als de actieve infrastructuur.

Het exploiteren van de actieve infrastructuur door een private commerciële partij (al dan niet dezelfde onderneming die de passieve laag exploiteert) is een economische activiteit. Als de exploitant daarbij van overheidswege een financieel voordeel geniet, wordt de concurrentie verstoord en kan er sprake zijn van staatssteun. Duidelijke indicaties daarvan zijn de volgende gevallen:

- De exploitant wordt gedurende de uitvoering van de steunmaatregel de exclusieve *provider* van lokale (overheids-)instellingen;
- De nieuwe infrastructuur blijft na beëindiging van de steunmaatregel eigendom van de exploitant, die het netwerk commercieel kan uitbaten.

Daarnaast kan de overheid ervoor kiezen om beperkte civieltechnische werkzaamheden uit te voeren zoals graafwerk in openbare grond en (voor)aanleg van buizen (ducts) om de uitrol van toekomstige netwerken te faciliteren. Dat kan de investeringskosten voor breedbandexploitanten aanzienlijk doen dalen en soms tot staatssteun leiden.

Profiteren 'derde' aanbieders van de steunmaatregel?

Indirecte voordelen kunnen toekomen aan andere exploitanten/dienstenaanbieders die wholesale toegang tot de nieuwe infrastructuur krijgen. Zelfs als er sprake is van een open netwerk dat correct wordt beheerd door een decentrale overheid of een commerciële partij, kan er sprake zijn van staatssteun. Als de prijzen die voor gebruik van het netwerk worden berekend als gevolg van de steun lager zijn dan de marktprijs onder vergelijkbare omstandigheden, kan dat een voordeel betekenen

voor andere exploitanten die wholesale toegang krijgen tot de aangelegde infrastructuur en partijen die via het netwerk diensten aanbieden. Een steunverlener moet er dus op toezien dat dit niet gebeurt, bijvoorbeeld door vast te leggen dat gebruik van het netwerk tegen redelijke prijzen moet plaatsvinden.

Profiteren eindgebruikers van de steunmaatregel?

Met 'eindgebruikers' bedoelt de Europese Commissie burgers en organisaties (als (semi-)publieke organisaties, het MKB en grote ondernemingen) die zelf geen openbare, elektronische communicatienetwerken of –services aanbieden en gebruik (gaan) maken van de met overheidssteun tot stand gekomen breedbandvoorzieningen. Burgers vallen in beginsel niet onder de staatssteunregels, maar ondernemingen wel. Dit is bijvoorbeeld het geval als de ondernemingen profiteren van prijzen voor breedbanddiensten die als gevolg van steun lager zijn dan de marktprijs.

Soms is het lastig te beoordelen of semipublieke organisaties, bijvoorbeeld scholen, bibliotheken, (maatschappelijke) hulpverleners en andere instellingen die openbare diensten leveren, onder de categorie 'ondernemingen' vallen. Normaal gesproken verrichten deze instellingen geen economische activiteiten en ziet de Commissie ze niet als ondernemingen. Zij erkent echter dat er situaties denkbaar zijn waar bedrijven, bijvoorbeeld internetcafés, met deze instellingen vergelijkbare (breedband)diensten kunnen aanbieden. Toch is het volgens de Commissie dan onwaarschijnlijk dat deze concurrenten actief zijn op internationale markten, waardoor er alsnog sprake zou kunnen zijn van staatssteun. Deze voorzichtigheid wijst er echter op dat per geval moet worden beoordeeld of een eindgebruiker een 'onderneming' is en onder het staatssteunregime valt.

Bij alle breedbandmodellen zal de grootste kans op staatssteun aan eindgebruikers aanwezig zijn als de overheidsbijdrage een voordeel aan bedrijven oplevert, bijvoorbeeld op bedrijventerreinen.

Kan aanbesteden het voordeel wegnemen?

Openbaar aanbesteden is volgens de Europese Commissie de beste manier om ervoor te zorgen dat de overheidsbijdrage beperkt blijft tot het minimumbedrag dat voor het specifieke project nodig is en dat voorwaarden van een steunregeling corresponderen met de marktprijs, dus dat de steun marktconform is. De opvatting dat aanbesteden uitsluit dat er sprake is van staatssteun, is echter niet volledig juist. Hoewel de omvang van de overheidsbijdrage marktconform wordt vastgesteld kan de partij die de aanbesteding voor het ontwerpen, bouwen en/of exploiteren van de nieuwe breedbandvoorziening wint, volgens de Commissie wellicht een zogenaamd 'first mover advantage' hebben: de positie die hij door de steun verwerft, stelt hem in staat zich als eerste speler op de nieuwe markt te vestigen. Bovendien zou hij als 'first mover' door de overheidsbijdrage diensten tegen lagere prijzen aan kunnen bieden en daardoor meer klanten kunnen trekken. Ook als de winnaar van de aanbesteding deels eigenaar van de infrastructuur wordt, levert dat volgens de Commissie een voordeel op. In de aanbeveling over gereguleerde toegang tot NGA-netwerken ([2010/572/EU](#)) stelt de Commissie o.a. dat co-investeringen van meerdere aanbieders in 'multiple fibre' lijnen dit voordeel van de 'first mover', weg kunnen nemen. Aanvullend moet worden gelet op de eventuele voordelen aan derde exploitanten en eindgebruikers van een aan te leggen netwerk en de afspraken met de winnaar van de aanbesteding buiten het contract om. Algemeen geldt dat de Commissie een 'geen-staatssteunberoep' op openbaar aanbesteden niet honoreert, zolang zij er niet zeker van is dat staatssteun (ook in de toekomst, na afloop van de steunregeling!) kan worden uitgesloten. Staatssteun aan de winnaar van de aanbesteding zou wel kunnen worden voorkomen door een zuivere aanbestedingsprocedure met als doel 'het voorzien in behoefte van de overheid'. Aanbesteden is zeker bij breedbandprojecten niet die 'ontsnappingsmogelijkheid' die het wel eens wordt verondersteld te zijn. Toch is zoveel mogelijk aanbesteden, al dan niet Europees, uiterst belangrijk. Aanbesteden speelt namelijk ook een rol bij de eventuele goedkeuring van meldingsplichtige steun. Als niet wordt aanbesteed slinkt de kans op goedkeuring van een steunmaatregel aanzienlijk.

3.3.3 Selectiviteit

Bij breedbandprojecten zal het selectiviteitscriterium snel vervuld zijn. Een maatregel die gericht is op

één sector is immers per definitie selectief. De Commissie acht een steunregeling dan ook selectief als deze gericht is op ondernemingen in de telecommunicatiesector die breedbanddiensten verschaffen. Bovendien brengt het feit dat breedbandprojecten zich vaak beperken tot een deel van het grondgebied van een lidstaat selectiviteit met zich mee.

3.3.4 Effect op de mededinging en Europese handelsverkeer

Het overheidsoptreden kan volgens de Commissie de bestaande marktvoorwaarden wijzigen: bepaalde bedrijven zullen geneigd zijn om diensten van een gesteunde leverancier af te nemen in plaats van mogelijk duurdere bestaande oplossingen. Het feit dat een breedbanddienst voor het eerst tegen een lagere prijs beschikbaar wordt dan anders het geval zou zijn geweest, betekent dat de mededinging wordt vervalst. Staatssteun kan ook potentiële investeringen door andere marktpartijen verdringen.

Een negatief effect op het handelsverkeer wordt aangenomen als de steunmaatregel invloed heeft op bedrijven uit andere lidstaten die ook opereren op de breedbandmarkt (exploitanten, dienstverleners etc.). Nu de Europese breedbandmarkt (waaronder de wholesale- en de retailmarkten) geliberaliseerd is en de spelers meestal internationaal opereren, neemt de Commissie aan dat een steunmaatregel effect op het handelsverkeer heeft. Daarbij wordt ook weer gekeken naar een eventueel secundair effect: de ondernemingen – eindgebruikers – die mogelijk een voordeel genieten ten opzichte van hun concurrenten in andere lidstaten.

3.4 Stap II: Staatssteun voorkomen

Er zijn verschillende manieren mogelijk om te voorkomen dat het overheidsoptreden bij breedbandprojecten tot staatssteun leidt. In deze paragraaf komen aan de orde de toepassing van het beginsel van de particuliere investeerder in de markteconomie (MEIP), investeringen in openbare infrastructuur en de compensatie voor openbare dienstverlening. Bij deze oplossingen wordt niet voldaan aan een of meer criteria van staatssteun; de steun is toegestaan en hoeft niet te worden gemeld.

3.4.1 Beginsel overheid als investeerder in markteconomie (MEIP)

Wat is MEIP?

Het MEIP beginsel houdt in dat er voldoende (marktconform) uitzicht is op rentabiliteit van de investering. Als een project ondanks de steun zichzelf niet kan bedruipen door, ook op lange termijn en tegen een rendement dat in verhouding staat tot het risico van de investering, de steun terug te verdienen, is er waarschijnlijk sprake van staatssteun. Marktconformiteit van een investering moet grondig en uitgebreid worden aangetoond. Deze kan volgens de Commissie gegarandeerd worden, hetzij door verwijzing naar een significante participatie van particuliere investeerders, hetzij aan de hand van een goed businessplan dat blijkt geeft van een passend rendement op de investering. Het MEIP-beginsel kan ook als toetsingskader dienen voor overheidsbijdragen aan een 'eigen' onderneming, die geen aparte juridische entiteit is.

De regelgeving en jurisprudentie bevatten geen kwantitatieve drempel waarboven een privaat belang als significant wordt gezien. Het gaat erom dat de investeringen van de private partijen een reële economische impact hebben. Daarom moeten de particuliere investeringen een significant onderdeel vormen van de totale investering. Een andere voorwaarde is dat particuliere investeerders die aan het project deelnemen het commerciële risico van de investering voor hun rekening nemen onder dezelfde voorwaarden als de publieke investeerders dat doen. Ook moeten de betrokkenen de investering tegelijkertijd hebben gedaan. Daarnaast moet worden nagegaan of de betrokken partijen buiten de investering om nog andere betrekkingen onderhouden (bijvoorbeeld in de vorm van een overheidsgarantie) die op staatssteun kunnen wijzen.

MEIP en breedband

In relatie tot breedband speelt het MEIP-principe een rol wanneer de overheid de uitrol van breedband ondersteunt door middel van een participatie of een kapitaalbreng in de vennootschap die het

project zal uitvoeren. Het VWEU laat de regeling van het eigendomsrecht in de lidstaten onverlet; de Commissie dient daarom neutraal te zijn ten opzichte van participaties door de overheid. Dit uitgangspunt heeft tot gevolg dat het kapitaal dat de overheid, al dan niet rechtstreeks, ter beschikking van een onderneming stelt, niet als staatssteun kan worden aangemerkt, zolang de omstandigheden waaronder dat gebeurt, met normale marktvoorwaarden overeenkomen.

Praktijkvoorbeeld: Citynet

Voor praktische toepassing van het MEIP kan de [beschikking](#) van de Commissie inzake Amsterdam Citynet worden geraadpleegd. Deze beschikking is tot nu toe het enige breedbandbesluit waar de Commissie het MEIP heeft getoetst. In de beschikking Citynet omlijnt de Europese Commissie het begrip MEIP aan de hand van vier criteria.

In deze zaak was er sprake van kapitaalbreng vanuit openbare middelen tezamen met twee particuliere investeerders. De Europese Commissie was van mening dat kapitaalbreng van (decentrale) overheden, in casu de gemeente Amsterdam, de MEIP toets doorstaat en daarmee geen staatssteun vormt, wanneer de investeerders marktinvesteerders zijn en of de investeringen van de particuliere investeerders een reële economische impact hebben. Ten tweede moet worden onderzocht of alle betrokken partijen de investering gelijktijdig hebben gedaan. Ten derde dient nagegaan te worden of de investeringsvoorwaarden voor alle aandeelhouders identiek zijn. Tot slot kan wanneer de (decentrale) overheid, de andere investeerders of de begunstigde buiten de investering om nog andere betrekkingen onderhouden (bijvoorbeeld in de vorm van een bijlage waarin een overheidsgarantie wordt verleend) er reden zijn tot twijfel of er wel sprake is van gelijkheid van investeerderwaarden.

De Commissie heeft in haar onderzoek naar de investering van de gemeente Amsterdam in een glasvezeltelecommunicatienetwerk in Amsterdam (Citynet) vastgesteld dat de gemeente onder dezelfde voorwaarden investeerde als de bij het project betrokken particuliere partijen. Daarmee kwam de Commissie tot de conclusie dat de investering van Amsterdam geen staatssteun vormde in de zin van artikel 107, lid 1 VWEU, omdat zij in overeenstemming was met het MEIP beginsel.

Meer informatie

Voor meer informatie over het MEIP bij breedband ten algemene wordt verwezen naar de richtsnoeren [staatssteun en breedband](#).

3.4.2 Openbare infrastructuur

Wat wordt bedoeld met openbare infrastructuur?

De overheidsfinanciering voor de aanleg en onderhoud van openbare infrastructuur, die volledig eigendom is (en blijft) van de overheid, is doorgaans geen staatssteun. Een dergelijke 'publieke infrastructuur' (zoals een weg, een brug of een haven) biedt immers geen voordeel aan een bepaalde onderneming, maar is in het algemeen belang. Volgens de Europese Commissie moet dergelijke infrastructuur algemeen toegankelijk zijn voor alle potentiële eindgebruikers. Belangrijk is ook dat er bij de bouw en exploitatie volgens de regels wordt aanbesteed, en dat de infrastructuur op een non-discriminatoire en marktconforme manier aan iedereen beschikbaar wordt gesteld.

Infrastructuur en breedband

Uit eerdere beschikkingen van de Commissie over breedband en de recente richtsnoeren blijkt echter dat breedband als openbare infrastructuur slechts onder een aantal voorwaarden mogelijk is en dat aan die voorwaarden strikt moet worden voldaan:

- Er moet in ieder geval sprake zijn van een project dat het algemeen belang dient;
- dat niet op een commerciële manier tot stand zou (kunnen) komen, en;
- waarin wordt voorkomen dat bepaalde ondernemingen voordelen genieten.

Het aanleggen van infrastructuur, die niet bedoeld is voor algemeen publiek maar voor specifieke ondernemingen, kan niet als algemene infrastructuur worden gezien.

Breedbandinfrastructuurprojecten die worden aangelegd waar al marktinitiatieven bestaan en deze zogezegd 'dupliceren', kunnen concurrentie vervalsen en vallen buiten de reikwijdte van openbare infrastructuur, blijkt uit de beschikking van de Commissie in de zaak Appingedam (C 35/2005).

Uit het [Digital Divide Forum Report](#) blijkt dat het 'infrastructuurargument' alleen lijkt op te gaan voor basisinfrastructuur en passieve elementen daarvan, zoals ducts en onbelichte glasvezel in gebieden die voor marktinitiatieven niet aantrekkelijk zijn. Let wel: zodra er sprake is van exploitatie door een derde partij (of een gemeentelijke dienst die als onderneming kan worden aangemerkt) komen de staatssteunregels weer om de hoek kijken.

Aanleggen van ducts en staatssteun

Rol gemeenten

Op basis van de [Telecommunicatiewet](#) hebben gemeenten in het belang van openbare orde, veiligheid en het voorkomen en beperken van overlast een belangrijke coördinerende en ordenende taak ten behoeve van de aanleg van elektronische communicatienetwerken in de openbare grond. De Europese Kaderrichtlijn ([2009/140/EC](#)) bevoegt nationale autoriteiten bijvoorbeeld om telecomaandieners verplichtingen op te leggen voor het gedeeld gebruik van bekabeling, indien duplicatie van dergelijke infrastructuur economisch inefficiënt of fysiek onuitvoerbaar is.

Aanleggen van bekabeling voor breedband (ducts)

Op sommige momenten kan de coördinerende en de ordenende rol van de gemeente samenvallen met de wens snelle uitrol van breedbandnetwerken te stimuleren; denk daarbij aan de bouw van nieuwe wijken of gevallen waar straten moeten worden opengelegd voor herbestrating, vernieuwing van riolering en waterleidingen etc. In een dergelijk geval kan de gemeente overwegen om lege buizen voor bekabeling (ducts) in de openbare grond te leggen, die ook voor de uitrol van breedband kunnen worden gebruikt. Deze (voor)aanleg van lege ducts kan veel overlast voor de omwonenden en veiligheidsrisico's (belemmeringen voor het werk van de hulpdiensten) in de toekomst voorkomen. Tegelijkertijd kan de aanwezigheid van ducts bijdragen aan een eerdere uitrol van breedbandnetwerken. De vraag is of dergelijke graafwerken in openbare ruimte en het leggen van ducts door de overheid staatssteun met zich meebrengen.

Geen staatssteun: openbare infrastructuur

De Commissie stelt in de breedbandrichtsnoeren (punt 3.2) dat zolang bepaalde civieltechnische werken (zoals graafwerken in openbare grond, aanleggen van ducts) niet 'industrie- of sectorspecifiek' zijn en voor alle mogelijke gebruikers en niet alleen voor de exploitanten van elektronische-communicatienetwerken maar bijvoorbeeld ook voor nutsvoorzieningen als elektriciteit, gas en water openstaan, er geen sprake is van staatssteun. Om staatssteun te voorkomen moeten de overheidsmaatregelen volgens haar voorwaarden scheppen waaronder de exploitanten van nutsvoorzieningen hun eigen infrastructuur (al dan niet via de ducts) kunnen uitrollen, zonder een bepaalde sector te discrimineren. Dit impliceert dat het aanleggen van een deel van passieve infrastructuur ten koste van de overheid uitsluitend voor breedband de kapitaalkosten voor de telecomsector vermindert en daarmee sectorspecifieke steun kan zijn (breedbandrichtsnoeren, overweging 60 en 61). Daarom verdient het de aanbeveling om vooraf te onderzoeken of in een concreet geval multifunctioneel gebruik van buizen (of andere aanwezige of aan te leggen infrastructuur zoals riool) economisch efficiënt en fysiek uitvoerbaar is. In ieder geval lijkt het verdedigbaar dat het geheel van werkzaamheden (het graafwerk en de (voor)aanleg van ducts) op een bepaalde locatie en tijdstip de kwalificatie van 'staatssteun' kan ontkomen, als deze werkzaamheden uitdrukkelijk tot doel hebben diverse nutssectoren in één keer in staat te stellen om hun infrastructuur uit te rollen. Het effect op concurrentie binnen de telecomsector wordt beperkt als de ducts voor alle potentiële gebruikers beschikbaar zijn. Een dergelijke benadering sluit ook aan bij de coördinerende en ordenende taak van de gemeente en het doel om graafwerk te bevorderen.

De kosten van de aanleg van ducts

Het verdient de aanbeveling dat de gemeente de marktconforme kosten van de aanleg van ducts in rekening brengt bij de telecomaandbieders die de ducts gaan gebruiken. *Daartoe kunnen de graafkosten worden toegerekend aan alle voorzieningen die worden getroffen, dus ook aan de aanleg van de lege buizen. Als in de vergoeding die telecombedrijven voor het gebruik van de ducts moeten betalen graafkosten zijn verdisconteerd, dan lijkt de afwezigheid van een selectief voordeel verdedigbaar.*

3.4.3 Dienst van algemeen economisch belang (DAEB)

Wat is een dienst van algemeen economisch belang (DAEB)?

Diensten van algemeen belang (DAB) omvatten markt- en niet-marktdiensten (economische en sociale activiteiten) die niet uitsluitend aan het marktmechanisme worden overgelaten. Deze diensten worden tot op zekere hoogte door de overheid gereguleerd en gecontroleerd (denk aan bijvoorbeeld aan het ophalen van afval, sociale woningbouw en vervoer naar afgelegen gebieden).

De marktdiensten die een publiek belang dienen worden diensten van algemeen economisch belang (DAEB) genoemd. De overheid kan zo'n openbare dienstverplichting opdragen aan een onderneming als zij vaststelt dat de markt niet voldoende wordt gestimuleerd of wanneer de markt niet in voldoende mate in de publieke dienst kan voorzien. In de publicatie '[1001 vragen over staatssteun](#)' wordt het opdragen van een overheidstaak beschreven als het 'ophangen van een rugzak' aan een onderneming. De vestiging van een DAEB veronderstelt dus een bepaald marktfaalen. Voor de uitvoering van deze openbare dienstverplichting kan de overheid de onderneming onder bepaalde voorwaarden compenseren.

Altmark-criteria

Als de compensatie van de DAEB aan de vier criteria van het Altmark-arrest (C-280/00) voldoet, is er geen sprake van staatssteun en hoeft de maatregel niet te worden gemeld (zie box voor meer informatie). Kort samengevat bepalen de criteria dat:

- 1) de begunstigde onderneming moet daadwerkelijk belast zijn geweest met de uitvoering van de openbare dienstverplichtingen en deze verplichtingen zijn duidelijk omschreven;
- 2) de criteria op basis waarvan de compensatie wordt berekend moeten vooraf op objectieve en transparante wijze worden vastgesteld om te voorkomen dat de compensatie een economisch voordeel bevat waardoor de onderneming de concurrentie kan vervalsen;
- 3) de compensatie mag niet hoger zijn dan nodig om de kosten van de uitvoering van de openbare dienstverplichting geheel of gedeeltelijk te dekken, rekening houdend met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst uit de uitvoering van de verplichtingen;
- 4) ingeval de onderneming niet is gekozen in het kader van de openbare aanbesteding, moet de noodzakelijke compensatie worden vastgesteld aan de hand van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming, belast met openbare dienstverplichting, zou hebben gemaakt om deze verplichtingen uit te voeren, rekening houdend met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst uit de uitoefening van de verplichtingen.

Deze voorwaarden houden in het kort in dat een overheid altijd voordat de DAEB uitgevoerd wordt de openbare dienstverplichting duidelijk moet definiëren en de onderneming door middel van een overheidsbesluit voorafgaand moet belasten. De hoogte van compensatie moet vooraf objectief en transparant worden vastgesteld en mag niet hoger zijn dan noodzakelijk is voor het uitvoeren van de DAEB-taak. Tot slot moet de onderneming die de DAEB gaat uitvoeren door middel van een aanbestedingsprocedure of door middel van benchmarking geselecteerd worden.

Het Altmark-arrest

De uitspraak van het Europese Hof van Justitie van 24 juli 2003 in de zaak [C-280/00 Altmark](#) is van groot belang geweest voor de toepassing van de staatssteunregels op diensten van algemeen economisch belang (DAEB's).

De uitspraak van het Hof heeft duidelijk uitgewezen dat financiering ter compensatie van openbare dienstverplichtingen *geen* staatssteun is en daarmee niet hoeft te worden aangemeld bij de

Commissie. Het compenseren van de werkelijk te maken kosten die verbonden zijn aan het uitvoeren van een DAEB levert namelijk geen voordeel op aan de onderneming die met de DAEB is belast. Een dwingende voorwaarde is wel dat aan de vier hierboven genoemde voorwaarden is voldaan.

Woningcorporaties en DAEB

De bouw en verhuur van sociale woningbouw en maatschappelijk vastgoed door woningcorporaties geldt als een DAEB. De rol van staatssteun en DAEB bij de financiering van woningcorporaties valt buiten de reikwijdte van deze handreiking. Zie voor de meest recente stand van zaken de website van de [rijksoverheid](#) en het [Factsheet Tijdelijke Regeling DAEB toegelaten instelling volkshuisvesting](#) van het Ministerie van BZK. In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op DAEB en breedband.

DAEB en breedband

In de breedbandrichtsnoeren zet de Commissie uiteen aan welke voorwaarden een DAEB voor de uitrol van breedband moet voldoen. Enkele belangrijke voorwaarden zijn:

- er kan sprake zijn van een DAEB als er een passieve, neutrale en vrij toegankelijke infrastructuur tot stand wordt gebracht;
- het netwerk moet de aanvragers van toegang alle mogelijke vormen van netwerktoegang aanbieden en werkelijke mededinging op retailniveau mogelijk maken;
- de DAEB mag alleen betrekking hebben op de uitrol van een netwerk dat universele toegang biedt en op de gerelateerde wholesale toegang, maar niet op toegang voor retailers.
- als een universeel netwerk wordt uitgerold in winstgevende en niet-winstgevende gebieden, dan moet de compensatie van de overheid beperkt blijven tot de onrendabele gebieden.

Wanneer de eigenaar van de infrastructuur, waar de DAEB op van toepassing is, geen overheid is, moeten er controle- en terugbetalingsmechanismen in het leven worden geroepen.

Zie voor de volledigheid punt 2.2.2 van de breedbandrichtsnoeren.

Mocht het niet mogelijk zijn om een DAEB in overeenstemming met de Altmark-criteria vorm te geven, dan is een compensatie voor de uitrol van breedbandinfrastructuur aan te merken als staatssteun. Er kan dan onder andere gekozen worden voor de toepassing van de vrijstellingsbeschikking DAEB 2005/842/EG.

Besluitpraktijk Europese Commissie

Wil een gemeente of een provincie de DAEB-aanpak onderzoeken, dan is uit de Franse *Pyrénées-Atlantiques* beschikking (N 38/2004) (en de vergelijkbare beschikkingen *Limousin* (N 382 /2004) en *Hauts-de-Seine* (N331/2008) op te maken hoe de Commissie de criteria uit het Altmark-arrest bij het beoordelen van een openbare dienstconcessie voor de aanleg en het beheer van een breedbandnetwerk hanteert. In deze zaken ging het om gebieden met weinig dekking. De winnaar van de aanbesteding werd gekozen op basis van het laagst gevraagde steunbedrag. Het bedrag van de toegekende compensatie werd bepaald op basis van vooraf vastgestelde en transparante criteria. Zo kon de Commissie geen overcompensatie of risico aantonen.

Pyrénées-Atlantiques

In de zaak *Pyrénées-Atlantiques* heeft de Europese Commissie de universele toegang tot breedbanddiensten voor consumenten, ondernemingen en publieke instellingen als DAEB geclassificeerd. De cofinanciering van het aanleggen van breedbandinfrastructuur in het departement *Pyrénées-Atlantiques* werd als DAEB-compensatie beschouwd omdat voldaan werd aan de vier Altmark-voorwaarden. De beschikking is één van de eerste beschikkingen waar de Europese Commissie duidelijk marktfalen koppelt aan het vestigen van een DAEB. De Franse autoriteiten hebben naar aanleiding van marktonderzoeken geconcludeerd dat de markt niet voorziet in het creëren van een universele toegang tot breedbanddiensten in het departement, dat hoofdzakelijk uit

rurale gebieden bestaat. Het particulier initiatief van ondernemingen om breedbandinfrastructuur aan te leggen in minder rendabele gebieden zoals de regio Pyrénées-Atlantiques volstond niet. De commerciële internetdiensten die vervolgens via dit breedbandnetwerk geëxploiteerd worden, vallen niet onder deze definitie.

Appingedam

In de zaak Appingedam heeft de Europese Commissie deze benadering herhaald door te stellen dat overheidsfinanciering van de aanleg van nieuwe breedbandnetwerken, naast bestaande breedbandinfrastructuur wel als staatssteun dient te worden beschouwd. In Appingedam kwam er een nieuw breedbandnetwerk door overheidssteun tegen voorwaarden onder de marktprijs tot stand, hetgeen tot een concurrentievervalsing zou leiden op de markten voor retail-breedbanddiensten en andere elektronische communicatiediensten, zo stelde de Commissie.

Estwin

In een recent besluit (N196/2010, Estwin) keurde de Commissie DAEB-compensatiesteun goed op basis van artikel 106 lid 2 VWEU, de Altmarkvoorwaarden, de Vrijstellingsbeschikking DAEB en de richtsnoeren breedband. De Estse overheid heeft een project aangemeld dat het gehele land van breedbanddekking moest voorzien. De Commissie oordeelt dat Estland voldoet aan alle Altmark-criteria (waaronder aanbesteding). De EC noemt een aantal belangrijke EU-doelstellingen die de DAEB-compensatie mogelijk maakt; waaronder het tegen gaan van “digitale kloof tussen rurale en stedelijke gebieden” en het stimuleren van sociale cohesie. Verder is het marktfalen op de Estse markt de voornaamste reden voor het goedkeuren van de DAEB-compensatie. De markt kon niet voldoende kapitaalinjecties in dit project steken. Tot slot heeft de Estse overheid aangegeven dat via een aanbestedingsprocedure meerdere ondernemingen die actief zijn op lokaal niveau belast zullen worden met de openbare dienstverplichting.

Uitgangspunten besluiten Commissie

In de besluitpraktijk heeft de Commissie de marktfalenbenadering uit de eerste breedbandzaken vaste vormgegeven. De toegang tot breedbandnetwerken in rurale gebieden waar enig effectief particulier initiatief uitblijft, geldt als DAEB omdat de markt niet kan voorzien in deze publieke dienst. Daarnaast is de kans dat de Commissie de aanleg van breedband eerder goedkeurt op basis van de Europese doelstelling op het gebied van sociale cohesie en het tegengaan van een “digital kloof” tussen rurale en urbane gebieden. Van belang is dat compensatiesteun voor de aanleg van breedbandnetwerken voldoet aan de Altmarkvoorwaarden in combinatie met de bepalingen uit de breedbandrichtsnoeren. Uit par. 3.5.2. volgt dat ook nadere regelgeving van de Commissie over de toepassing van de Altmarkvoorwaarden en de staatssteunregels benut kan worden bij het vestigen van een DAEB voor de aanleg van breedband.

Mogelijkheden voor Nederland

Als de gemeente of de provincie de behoefte aan een DAEB analyseert, moet ze rekening houden met de bestaande netwerken van een vergelijkbare architectuur: BBN of NGA. Als kan worden aangetoond dat particuliere investeerders niet in staat zijn binnen drie jaar alle gebruikers passende breedbanddekking aan te bieden, kan een DAEB worden overwogen. Met dit voor ogen kunnen decentrale overheden de mogelijkheden onderzoeken om de DAEB aanpak in de zogenaamde witte gebieden te hanteren. Ook uit de richtsnoeren en jurisprudentie kunnen voorwaarden worden afgeleid om toch staatssteun te geven voor breedbandprojecten in Nederland.

Meer informatie

Voor meer informatie over DAEB en staatssteun verwijzen we u naar de [Handreiking diensten van algemeen economisch belang en staatssteun](#) (Europa decentraal en ministerie van BZK, 2008).

3.5 Stap III: Vrijgestelde staatssteun

Als aan de criteria van artikel 107 lid 1 VWEU is voldaan en geen beroep mogelijk is op MEIP, openbare infrastructuur of DAEB, is er sprake van staatssteun die in principe bij de Europese Commissie moet worden gemeld. Daar is in deze fase alleen nog aan te ontkomen als een beroep kan worden gedaan op één van de door de Commissie vastgestelde vrijstellingen. Een vrijstelling houdt in dat onder bepaalde voorwaarden een voorafgaande melding bij de Commissie niet nodig is. Een melding achteraf, door middel van een kennisgeving, is in deze gevallen wel altijd noodzakelijk.

De volgende vrijstellingen zijn mogelijk van toepassing:

- de-minimisvrijstellingsverordening (nr. 1998/2006)
- Algemene groepsvrijstellingsverordening (AGVV) (nr. 800/2008)
- **Regelgeving** voor het instellingen van een Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB)

3.5.1 De-minimisvrijstelling

Voorwaarden vrijstelling

De Europese Commissie neemt aan dat geringe steunbedragen geen invloed hebben op het handelsverkeer tussen de lidstaten. Hiervoor is de de-minimisvrijstelling in het leven geroepen; als de steun onder de de-minimisdrempel blijft, is er geen sprake van staatssteun. Sinds 1 januari 2007 bedraagt het plafond voor de-minimissteun 200.000 euro over een periode van drie belastingjaren. Een decentrale overheid mag dit bedrag aan één onderneming verlenen, in welke vorm van steun ook.

De-minimis en breedband

Breedbandprojecten zijn in de regel omvangrijk en duur, dus bij financiering van infrastructuur en dienstverlening wordt de drempel voor de de-minimisvrijstelling al gauw overschreden. Om dat vast te stellen dienen alle de-minimisbijdragen van verschillende overheden aan één onderneming bij elkaar worden opgeteld. Toch wordt ook bij breedbandprojecten wel een beroep gedaan op *de-minimis*, met name als het gaat om zogenaamde steun aan eindgebruikers.

Eén van de doelen van een breedbandsteunregeling is meestal het beschikbaar stellen van breedbandvoorzieningen aan bedrijven en particulieren. Particulieren vallen niet onder de staatssteunregels, maar kleinere bedrijven wel, en steun voor een breedbandproject (met de lagere tarieven die dat met zich meebrengt) zou hen kunnen bevoordelen ten opzichte van bedrijven die niet in het projectgebied liggen. Als het per bedrijf gaat om een gering bedrag, kan voor die bedrijven de de-minimisvrijstelling worden toegepast. Het is dan wel belangrijk dat de regeling garanties bevat, met name dat voldaan wordt aan de eisen die de de-minimisverordening stelt met betrekking tot cumulatie en dossiervorming. Anders neemt de Commissie aan dat overschrijding van de de-minimisdrempel 'niet kan worden uitgesloten' en dat er dus sprake kan zijn van staatssteun.

Voor meer informatie over de de-minimisverordening en de benodigde verklaring zie [dit dossier](#) op de website van Europa decentraal.

3.5.2 Nationaal Kader

Als de steun de de-minimisdrempel overschrijdt, kan de steunverlener bezien of de voorgenomen steun onder een andere vrijstelling voor staatssteun kan worden geschaard. Naar aanleiding van de kredietcrisis heeft de Europese Commissie eind 2008 een verruiming van de staatssteunkaders mogelijk gemaakt en een Tijdelijke Communautaire Kaderregeling vastgesteld. In april 2009 heeft de Commissie het 'Nederlands Nationaal Kader voor het tijdelijk verlenen van beperkte steunbedragen' goedgekeurd. Het op het Europese Kaderregeling gebaseerde Nationaal Kader maakte het voor (decentrale) overheden tijdelijk mogelijk zonder staatssteunmelding maximaal 500.000 euro steun per onderneming te verlenen. Bij de toepassing van deze steun is geen kennisgeving nodig en de verplichtingen zijn vergelijkbaar met de de-minimissteun. Overheden konden tot 31 december 2010 aanvragen onder dit kader goedkeuren en beschikken. In 2011 mag de subsidie alleen nog worden

uitgekeerd. Zie voor meer informatie [dit dossier](#) over de financiële crisis op de website van Europa decentraal.

3.5.3 Algemene vrijstellingsverordening (AGVV)

Voor breedbandprojecten en daaraan gerelateerde activiteiten die niet meer in aanmerking komen voor het Nationaal Kader kan de Algemene groepsvrijstellingsverordening (AGVV) relevant zijn. Deze verordening bevat bepalingen over onder meer regionale steun, steun aan het MKB ten behoeve van investeringen, steun in de vorm van risicokapitaal, steun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie en opleidingssteun. Hoofdstuk 4 van de eerdergenoemde Informatiewijzer staatssteun bevat een samenvatting van de AGVV.

De AGVV is vooral nuttig bij steun aan eindgebruikers en steun voor de ontwikkeling van diensten. Denk bijvoorbeeld aan investeringen in materiële activa (o.a. installaties en uitrusting) en immateriële activa (o.a. octrooien) voor kleine en middelgrote ondernemingen die breedband gebruiken. Ook kan worden gedacht aan steun voor de ontwikkeling van innovatieve diensten over breedband, het beschikbaar stellen van risicokapitaal aan het MKB dat breedbanddiensten ontwikkelt e.d.

3.5.4 Pakket voor niet Altmark-conforme compensaties

Voor 'niet Altmark-conforme' compensaties (zie paragraaf 3.4.3) heeft de Europese Commissie in 2005 een [pakket aan regelgeving](#) aangenomen met betrekking tot DAEB en staatssteun om aan te sluiten op de Altmark criteria. Deze regelgeving bestaat uit de Vrijstellingsbeschikking DAEB(2005/842/EG), een Kaderregeling (2005/C 297/04) en een gewijzigde Transparantierichtlijn. (2004/109/EG).

De Vrijstellingsbeschikking DAEB is bedoeld voor relatief kleine compensaties en bepaalt onder welke voorwaarden compensaties niet hoeven te worden aangemeld bij de Commissie. Inhoudelijk stelt de Vrijstellingsbeschikking DAEB dezelfde voorwaarden als het Altmark-arrest met uitzondering van de verplichting tot aanbesteden of selectie op basis van benchmarking. De vrijstelling is van toepassing op jaarlijkse compensaties die de 30 miljoen euro niet overschrijden, mits de jaarlijkse omzet van de begunstigde onderneming onder de 100 miljoen euro blijft.

Compensaties die niet onder deze vrijstellingsbeschikking vallen, moeten worden aangemeld op basis van artikel 106 lid 2 VWEU. Bij de mogelijke goedkeuring past de Commissie de Kaderregeling toe. Beheerders van een DAEB moeten een gescheiden boekhouding voeren bij deels DAEB-activiteiten en deels commerciële activiteiten, ongeacht of er sprake is van compensatie van het uitvoeren van een DAEB in de zin van het Altmark-arrest, danwel staatssteun die onder de Vrijstellingsbeschikking valt of staatssteun die op basis van de Kaderregeling moet worden aangemeld.

Zie voor meer informatie ook de [Handreiking DAEB en staatssteun](#).

3.5.5 Geen meldingsplicht, toch melden?

Het kan voorkomen dat de steunverlenende overheid op basis van de eerdergenoemde staatssteuncriteria concludeert dat er geen sprake is van staatssteun en dat er dus niet hoeft te worden aangemeld. Denk bijvoorbeeld aan een geval waar een overheid als investeerder conform het MEIP handelt. Zekerheid biedt zo'n conclusie echter nooit; als naderhand blijkt dat de conclusie om wat voor reden dan ook onjuist is, kan de maatregel alsnog verboden of onverenigbaar blijken te zijn. Uiteindelijk is het uitsluitend de Commissie die beslist of er sprake is van steun en of die verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt.

Het is daarom mogelijk een maatregel die geen steunmaatregel vormt *om redenen van rechtszekerheid* bij de Commissie aan te melden. De administratieve eisen zijn vrijwel gelijk aan die van een 'gewone' melding, dus de procedure kost evenveel werk en tijd. Het voordeel is dat men na de procedure zeker weet of er al dan niet sprake is van staatssteun. Als dat inderdaad *niet* het geval

is, ligt het voor de hand om toekomstige maatregelen op dezelfde leest te schoeien. Dan kan men met een gerust hart afzien van aanmelden.

Let er wel op dat deze procedure vooral geschikt is voor echte twijfelgevallen; het is niet de bedoeling de Commissie omwille van de rechtszekerheid te overstelpen met dossiers. Overleg vooraf met het Coördinatiepunt Staatssteun van het ministerie van BZK (gemeenten, provincies en woningcorporaties) is aan te bevelen.

Voor een toelichting op de procedurele afspraken rond staatssteun zie [Informatiewijzer staatssteun](#), hoofdstuk 6.

3.6 Stap IV: Melding

Als de steunmaatregel aan de criteria van staatssteun voldoet en er geen vrijstelling van toepassing is, moet hij ter beoordeling bij de Europese Commissie worden aangemeld. De Commissie kan in bepaalde gevallen bij wijze van uitzondering een ontheffing verlenen. Voor breedbandprojecten zijn de beoordelingscriteria in de breedbandrichtsnoeren het meest van belang.

Tegen de meldingsprocedure wordt vaak nogal opgekeken. Toch worden veruit de meeste steunregelingen goedgekeurd' (formeel: verenigbaar verklaard). De kans op een vlotte goedkeuring door de Commissie is bovendien te beïnvloeden. Als bij het ontwerpen van de steunmaatregel rekening wordt gehouden met jurisprudentie en de richtsnoeren, mededelingen en eerdere beschikkingen van de Commissie, en als de maatregel aansluiting zoekt bij concrete Europese beleidsdoelen, stijgt de kans op een gunstige beschikking aanzienlijk.

Procedures: Meldingen en kennisgevingen

Alle meldingen en kennisgevingen van gemeenten en provincies lopen via het Coördinatiepunt Staatssteun decentrale overheden van het ministerie van BZK. Zie voor uitgebreide informatie over procedures hoofdstuk 6 en [deze website](#) van Europa decentraal.

De Commissie houdt bij de beoordeling voor een mogelijke goedkeuring rekening met de voorwaarden uit de volgende Europese wet- en regelgeving:

- Artikel 107 lid 3 sub c VWEU
- Richtsnoeren inzake staatssteun en breedband (2009/C 235/4).
- Breder kaders (kaders voor O&O&I, Regionale steun, garanties en leningen)

3.6.1 Verenigbare steun (art. 107 lid 3 sub c VWEU)

Het Europese verdrag voor de werking van de unie (VWEU) biedt de Europese Commissie de mogelijkheid om in principe verboden staatssteun alsnog 'verenigbaar met de gemeenschappelijke markt' te verklaren. Tot medio 2009 werden de meeste meldingsplichtige steunmaatregelen die betrekking hadden op breedbandprojecten aan artikel 107 lid 3 sub c VWEU getoetst (dus: rechtstreeks aan het EG-Verdrag). Dat luidt als volgt:

'Als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden beschouwd: (...) steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig wordt veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.'

3.6.2 Breedbandrichtsnoeren

Op 17 september 2009 heeft de Commissie richtsnoeren vastgesteld voor de toepassing van de staatssteunregels in het kader van de snelle uitrol van breedbandnetwerken ([Pb \[2009\] C 235/4](#)). Zoals eerder vermeld, vat de Commissie hierin haar beleid inzake overheidsmaatregelen voor de uitrol van traditionele breedbandnetwerken samen. Daarnaast stelt ze in de richtsnoeren specifieke criteria

vast die toegepast zullen worden op overheidsmaatregelen ten behoeve van de snelle en tijdige uitrol van NGA-netwerken. Bij de beoordeling van gemelde steunmaatregelen voor breedband past de Commissie deze richtsnoeren toe. De richtsnoeren geven antwoord op staatssteunvragen vooral bij zwaardere ingrepen in de markt, zoals dat bij een PPS-model of publieke passieve infrastructuur het geval zal zijn.

Beoordeling

Om te beoordelen of een steunmaatregel als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kan worden beschouwd, maakt de Commissie een afweging van het positieve effect van de steunmaatregel voor het behalen van een doelstelling van gemeenschappelijk belang tegen de potentieel negatieve neveneffecten, zoals de verstoring van het handelsverkeer en de vervalsing van de mededinging. Hierbij hanteert zij de zogenaamde '[verfijnde economische benadering van de toetsing van staatssteun](#)' die inmiddels in alle nieuwe regelgeving voor staatssteun wordt uitgewerkt. In de breedbandrichtsnoeren bespreekt de Commissie in detail hoe zij deze afwegingstoets op breedbandprojecten toepast. Hieronder vatten we de stappen die de Commissie tijdens de beoordeling neemt kort samen.

De afwegingstoets en de toepassing ervan op steun ten behoeve van de uitrol van breedbandnetwerken

De verfijnde economische benadering verloopt in drie stappen; de eerste twee betreffen de positieve gevolgen van staatssteun en de laatste betreft de negatieve gevolgen:

1. Is de steunmaatregel gericht op een helder omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang? Wordt met het steunvoornemen het marktfalen aangepakt of dient het een andere doelstelling?
2. Is de steunmaatregel goed genoeg ontworpen om een doelstelling van gemeenschappelijk belang te kunnen realiseren, dat wil zeggen
 - i) Is staatssteun een geschikt beleidsinstrument? Denk aan andere instrumenten zoals regelgeving.
 - ii) Is er een stimulerend effect: Verandert de steun de gedragingen van ondernemingen? Wordt bijvoorbeeld het volume van een project groter of had de activiteit zonder steun niet plaatsgevonden?
 - iii) Is de steun evenredig: kan het beoogde effect met minder steun worden bereikt?
3. Zijn vervalsing van de mededinging en de gevolgen voor het handelsverkeer beperkt, zodat de afweging al met al positief is?

- Wat is de doelstelling van een maatregel en wordt marktfalen aangepakt?

Bij deze vraag bekijkt de Commissie of de steunmaatregel noodzakelijk is om het gestelde doel te bereiken. Er wordt vooral gekeken of de maatregel in overeenstemming is met de politieke en economische doelstellingen van de Europese gemeenschappelijke markt. Tegelijkertijd neemt de Commissie haar taak als hoedster van de vrije markt zeer serieus. Om de afweging te doorstaan is een uitgebreide motivatie en documentatie van de steunmaatregel essentieel.

- Past de maatregel binnen de beleidsdoelstellingen van de EU?

Bij de ontwikkeling van plannen voor steun aan breedbandprojecten is het voor een overheid verstandig om bij de motivatie ervan aan te haken bij de doelstellingen van de Lissabonstrategie en de formuleringen van de daaropvolgende strategieën:

- eEurope 2005: Een informatiemaatschappij voor iedereen ([COM\(2002\) 263](#))
- i2010 – Een Europese informatiemaatschappij voor groei en werkgelegenheid ([COM\(2005\) 229](#))
- Overbrugging van de breedbandkloof ([COM\(2006\) 129](#))
- Europa 2020 strategie (2010)
- Digitale Agenda (2010)

Het opnemen van doelen als betere, snellere en goedkopere toegang tot (supersnel) internet, het investeren in relevante opleidingen en het bevorderen van *e-commerce* en *e-government*, dragen bij aan een positieve uitkomst van de beoordeling. In beschikkingen waarin de Commissie steun verenigbaar met het Verdrag heeft verklaard, wordt steevast naar 'Lissabon', *eEurope 2005* en *i2010* verwezen, en sinds 2006 naar het streven van de Commissie om de breedbandkloof ofwel de 'digitale

tweedeling' te overbruggen. Vanaf 2010 zijn de doelstellingen omtrent breedband uit de EU-2020 strategie en de daaruit voortgevloeide Digitale Agenda actueel.

- Is er sprake van marktfalen?

Marktfalen is één van de meest gebruikte argumenten door gemeenten die een breedbandproject willen ondersteunen. In beginsel onderkent de Commissie dat de ontwikkeling van breedband (door de overheid) moet worden bevorderd in gebieden waar de markt 'faalt': zonder overheidsingrijpen zouden commerciële partijen geen breedbandvoorzieningen en -diensten tegen een redelijke prijs aanbieden omdat de benodigde investeringen in infrastructuur niet tegen de potentiële opbrengsten opwegen.

Een beroep op marktfalen (en daarmee de noodzaak om ingrijpen financieel te ondersteunen) moet zorgvuldig worden onderbouwd, om te beginnen door het in kaart brengen van de bestaande infrastructuur en diensten. Er moet bovendien op worden gelet dat marktwerking in de toekomst is verzekerd, door vast te leggen dat er sprake is van vrije toegang tot het nieuwe netwerk. Ten slotte moet ervoor worden gewaakt dat mogelijk bestaande infrastructuur niet wordt gedupliceerd (ook al onderkent de Commissie dat dit niet altijd mogelijk is).

- Witte, grijze en zwarte gebieden

De Commissie maakt in de richtsnoeren nadrukkelijk onderscheid tussen drie soorten geografische gebieden waar de steun wordt verleend. Dit onderscheid is gebaseerd op de mate waarin breedbandconnectiviteit in een bepaald gebied beschikbaar is:

- Gebieden waar geen breedbandinfrastructuur bestaat of waar particuliere investeerders niet van plan zijn in de nabije toekomst (binnen een termijn van drie jaar) deze infrastructuur aan te leggen, worden als 'witte gebieden' aangeduid. Dat zijn vooral plattelandsgebieden met een laag bevolkingsaantal en andere regio's met weinig dekking. Onder een bepaalde bevolkingsdichtheid is het voor marktpartijen niet interessant om in zulke gebieden breedband te ontwikkelen. Als investeerders stellen wel van plan te zijn om breedbandinfrastructuur aan te leggen, worden zij geacht de geloofwaardigheid en haalbaarheid van hun plannen te onderbouwen.
- Gebieden waar slechts een breedbandnetwerkexploitant aanwezig is zijn 'grijs'
- Gebieden waar ten minste twee of meer exploitanten aanwezig zijn, zijn 'zwarte gebieden'.

De lidstaten zijn vrij om de geografische omvang van een gebied te bepalen. Deze vrijheid biedt Nederlandse overheden enige ruimte ten aanzien van steun in de zogenaamde 'white spots', geografisch kleine (plattelands)gebieden, waar nog steeds geen breedbanddekking aanwezig is. Een voorbeeld waar deze ruimte is genomen is het [Masterplan](#) versnelling breedband Oost-Nederland, Het Hanzeverbond in digitaal formaat'.

Het onderscheid naar witte, grijze en zwarte gebieden is ook relevant voor de beoordeling van steun aan NGA-netwerken. De ontwikkeling van breedband moet volgens de Commissie worden aangemoedigd op plaatsen waar dat voor commerciële partijen niet interessant is. In zwarte gebieden doet er zich, volgens de Commissie, geen marktfalen voor, tenzij het tegendeel kan worden bewezen, en is overheidssteun in principe niet geoorloofd. Voornemens van overheidssteun in de grijze gebieden onderwerpt de Commissie aan grondiger beoordeling. Steun zou kunnen worden goedgekeurd als er in feite een monopolie voor het aanbieden van breedbandinfrastructuur bestaat en geen minder verstorende maatregelen dan staatssteun kunnen worden genomen.

Hoe beoordeelt de Commissie het ontwerp van de steunmaatregel?

De volgende stap bij de beoordeling is de vraag of staatssteun een geschikt beleidsinstrument is om het probleem aan te pakken en of er geen andere, meer geschikte instrumenten zijn. Denk daarbij aan regelgeving en het stimuleren en bundelen van de vraag naar breedband. Deze gedachte sluit aan bij de keuze voor de lichtste ingreep in de markt. Essentieel is ook het stimulerende effect van de maatregel. Daarbij moet worden nagegaan of de betrokken investering in een breedbandnetwerk zonder staatssteun niet binnen dezelfde termijn zou zijn gedaan.

Praktijkvoorbeeld: Besluit N 299/2010, Duitsland, Verlenging staatssteunregeling breedband Beieren N 153/2009

De Commissie heeft voor dit breedbandproject goedkeuring verleend op basis van artikel 107 lid 3 sub c VWEU en de breedbandrichtsnoeren. De deelstaat Beieren heeft aan de transparantieplichtingen van de breedbandrichtsnoeren voldaan door een marktonderzoek te verrichten en openbare consultaties in de breedbandsector te houden.

Het doel van de steun is om zogenaamde witte gebieden van breedbandtoegang te voorzien. Beieren heeft deze witte gebieden in kaart gebracht. De Commissie heeft vastgesteld dat het aanbieden van breedband in deze gebieden voor marktpartijen over een periode van drie jaar onrendabel is. De Commissie beoordeelt dat de steun proportioneel is. Na het in kaart brengen van witte gebieden bleek er een duidelijk marktfalen te bestaan. Hiervoor werden marktspelers geconsulteerd en werd er door Beieren een marktanalyse gehouden. Daarnaast hanteert Beieren een Europese aanbestedingsprocedure waarbij Beieren het emvi-gunningscriterium (economisch meest voordelige inschrijving) hanteert. Verder is de maatregel neutraal ten aanzien van technologisch aanbod van breedband diensten en wordt gebruik gemaakt van bestaande infrastructuur. Daarnaast stelt Beieren wettelijk verplicht dat derden volledig toegang hebben tot het breedbandnetwerk voor een minimumperiode van zeven jaar. Ook partijen die geen aanmerkelijke marktmacht hebben moeten op basis van de breedbandrichtsnoeren toegang verlenen aan toetreders van de breedbandmarkt. Verder worden prijzen door middel van benchmarking vastgesteld en is er een terugbetalingsmechanisme om overcompensatie te voorkomen.

Hoe kan concurrentievervalsing worden beperkt?

Bij de zogenaamde evenredigheidstoets bekijkt de Commissie of de steun in duur, intensiteit (het percentage aan steun vergeleken met de totale kosten van het project) en reikwijdte in verhouding staat tot het doel van de steunmaatregel. De steun mag de mededinging niet zodanig verstoren dat het algemeen belang wordt geschaad. De Commissie weegt de voordelen van regionale economische ontwikkeling en een bijdrage aan de Lissabonstrategie af tegen de mogelijke nadelen: verstoring van vrije concurrentie en ontmoediging van private investeringen.

- Acht voorwaarden

Concreet toetst de Commissie steunmaatregelen aan acht cumulatieve voorwaarden van de breedbandrichtsnoeren. Deze voorwaarden (die te vinden zijn in paragraaf 51 van de breedbandrichtsnoeren) dienen ervoor te zorgen dat de mededinging zo min mogelijk wordt vervalst. Als één van de voorwaarden niet wordt vervuld, zal dat leiden tot een grondige beoordeling en waarschijnlijk een afwijzing van de steunmaatregel door de Commissie.

Een duidelijk afgebakende periode waarin de steun wordt verleend, draagt bij aan de proportionaliteit van de maatregel. De periode moet ook redelijk zijn; bij breedbandprojecten wordt meestal een grens van 3 tot 5 jaar aangehouden. Algemeen geldt: hoe korter de steun wordt verleend, hoe beter.

De acht voorwaarden zijn:

1. een gedetailleerde marktanalyse,
2. een openbare aanbesteding,
3. de keuze voor de economisch meest voordelige inschrijving,
4. technologische neutraliteit,
5. gebruik van bestaande infrastructuur,
6. wholesale toegang,
7. benchmark prijsstelling,
8. een terugbetalingmechanisme bij overcompensatie.

a) Gedetailleerd in kaart brengen van de dekking en gedetailleerde marktanalyse

Een beroep op marktfalen (en daarmee de noodzaak om ingrijpen financieel te ondersteunen) moet zorgvuldig worden onderbouwd, om te beginnen door het in kaart brengen van de bestaande en

geplande infrastructuur en diensten binnen een afgebakend geografisch gebied, waar de steunmaatregel op van toepassing zal zijn. Aan de hand hiervan zal de Commissie bepalen of het een wit, grijs of zwart gebied is. Een interessant besluit waarbij de Commissie toetste aan marktfalen in de breedbandsector is het eerder besproken besluit ([N 299/2010](#) Duitsland) waar de Duitse deelstaat door middel van een gedetailleerde marktanalyse de breedbanddekking in Beieren in kaart had gebracht om de aanleg van breedband in witte gebieden financieel te ondersteunen. Door middel van publieke consultaties met bestaande partijen in de breedbandsector kunnen overheden een goed beeld krijgen van witte en grijze gebieden alsook de bestaande breedbandinfrastructuur, zo volgt uit de besluitpraktijk van de Commissie (zie ook de zaken [N 172/2009](#), Slovenië, [N596/2009](#), Italië, Lombardije).

b) Openbare aanbesteding

Als de ontvanger van de steun door middel van een openbare aanbesteding wordt geselecteerd, wordt dat door de Commissie als positief beschouwd, al is het geen garantie voor goedkeuring. Het laten controleren van de aanbestedingsstukken door een onafhankelijke partij (bijvoorbeeld een accountant) kan bijdragen aan een positieve beoordeling van de procedure. Het verlenen van steun door middel van een openbare aanbestedingsprocedure bevordert de transparantie van de steun en kan mededingingsvervalsing tegengaan. Het 'onderhands' vergeven van steun aan een bekende of speciaal voor het doel opgerichte partij is niet verenigbaar met (Verdrags-)uitgangspunten van transparantie, openbaarheid en non-discriminatie en doet de kans op goedkeuring aanzienlijk dalen.

c) Economisch meest voordelige inschrijving

Teneinde het toe te kennen steunbedrag te beperken, moet in het kader van een openbare aanbesteding in beginsel de inschrijver die de 'economisch meest voordelige inschrijving' (emvi) doet onder gelijke kwalitatieve voorwaarden, meer punten krijgen bij de eindbeoordeling van zijn bod. De berekening hoeveel steun werkelijk noodzakelijk is wordt hiermee aan de marktwerking overgelaten. Uit de recente besluitpraktijk van de Commissie blijkt dat de Commissie eerder steun goedkeurt voor de aanleg van breedband op basis van de richtsnoeren wanneer (decentrale) overheden het emvi-criterium hanteren. ([N323/2009](#), Spanje, Asturië, [N30/2010](#), Zweden, [N299/2010](#), Duitsland, Beieren).

d) Technologische neutraliteit

Om marktverstoring te voorkomen, mag een overheid voor een project in beginsel niet voor één bepaalde technologie kiezen. De beste methode is om de gewenste dienst zo nauwkeurig mogelijk te omschrijven door inschrijvers en de keuze van de technologie (of een combinatie daarvan) daarmee aan de markt over te laten. Als er toch voor wordt gekozen om de selectiecriteria niet 'technologisch neutraal' te laten zijn (en dus expliciet wordt gekozen voor bijvoorbeeld ADSL, kabel, glasvezel, satelliet, draadloos en dergelijke), moet die keuze worden gemotiveerd met ten minste een kosten-baten analyse, die een aantal alternatieven voor de gewenste dienstverlening op een rij zet. In de beschikking ([N222/06](#), Italië, Sardinië) heeft de Commissie de keuze van de overheid voor ADSL wegens onder meer de afwezigheid van kabelnetwerken, de digitale kloof tussen stad en platteland en de noodzaak om de baten van de steun zo groot mogelijk te maken aanvaard als objectieve rechtvaardiging.

e) Gebruik van bestaande infrastructuur

Bij een breedbandproject is een netwerk nodig, maar de aanleg van nieuwe infrastructuur is veruit de duurste oplossing. Als er al geschikte infrastructuur aanwezig is, is het kopen en/of huren van derde partijen efficiënter. De Commissie geeft aan dat laatste dan ook de voorkeur. Zeker omdat partijen die al infrastructuur in het betreffende gebied hebben deze toe kunnen voegen aan het project, wat het marktverstoringseffect van het nieuwe 'gesteunde' netwerk vermindert. Tegelijkertijd mag deze voorwaarde er niet toe leiden dat de bestaande gevestigde exploitanten worden bevoordeeld, vooral in het geval waarin derden mogelijk geen toegang hebben tot deze infrastructuur of tot de middelen die nodig zijn om met de gevestigde exploitant te concurreren.

Uiteraard is aanleg soms onvermijdelijk en zal in veel gevallen een combinatie van bouw, koop en huur de meest efficiënte oplossing zijn. Het verdient daarom de voorkeur om de dienstverlener bij de keuze van de manier waarop hij de benodigde infrastructuur verwerft, vrij te laten. Nogmaals: zo veel mogelijk gebruik maken van bestaande infrastructuur en samenwerking met bestaande exploitanten,

heeft de voorkeur. Overlap (het aanleggen van een nieuw naast een reeds bestaand netwerk) moet zo veel mogelijk worden voorkomen.

f) Wholesale toegang

Steun aan een nieuw breedbandnetwerk maakt meer kans om verenigbaar te worden verklaard als dat netwerk vrij toegankelijk is. De verplichting voor een beheerder om in ruil voor de steun netwerkcapaciteit te verhuren aan derden (commerciële partijen) verdient volgens de Commissie vanuit mededingingsoogpunt de voorkeur boven het dwingen van dominante marktpartijen van het netwerk gebruik te maken. Werkelijke wholesaletoegang tot de infrastructuur moet voor tenminste zeven jaar worden aangeboden door de netwerkbeheer, zo stellen de breedbandrichtsnoeren.

De toegangsvoorwaarden moeten transparant en non-discriminatoir zijn. Zo moeten de prijzen die worden berekend openbaar worden gemaakt en noodzakelijke technische voorzieningen moeten beschikbaar worden gesteld. De verplichting om open toegang te verschaffen wordt verlengd voor de exploitanten van de infrastructuur die aanzienlijke marktmacht blijken te bezitten. Overigens bepaalt artikel 14 van Richtlijn 2002/21/EG inzake een Kaderregeling voor elektronische communicatie dat wholesaletoegang, ongeacht de aanwezigheid van aanmerkelijke marktmacht moet, worden gewaarborgd. Als de exploitant na afloop van het contract eigenaar blijft van het netwerk, is aan te bevelen dat in de overeenkomst een clause wordt opgenomen waarin wordt bepaald dat de nieuwe infrastructuur ook na de contractperiode onder non-discriminatoire voorwaarden vrij toegankelijk blijft voor derden. *Open access* die op deze wijze gegarandeerd wordt, draagt bij aan een positief oordeel van de Commissie.

g) Benchmark-prijsstelling

Een steunverlener moet er op toezien dat de prijs van diensten die via een breedbandproject aan bedrijven worden aangeboden, niet te ver boven of onder de marktprijs komt als gevolg van de steun. Dat kan de mededinging immers verstoren en investeringen door marktpartijen afremmen. Bovendien kunnen disproportioneel lage prijzen er toe leiden dat er meer steun moet worden verleend dan strikt noodzakelijk is. De prijzen moeten daarom in een redelijke verhouding staan tot prijzen van dienstverleners in streken die niet profiteren van steun. Wholesale toegangsprijzen moeten dus gebaseerd worden op de gemiddelde, gepubliceerde (gereguleerde) wholesale prijzen die van toepassing zijn in andere, meer concurrerende gebieden van het land of in andere, meer concurrerende gebieden van de EU. Zijn er geen prijzen gepubliceerd, dan moeten de wholesale prijzen worden gebaseerd op prijzen voor de betrokken markten en diensten die door de nationale regelgevende instantie (NRA) zijn vastgesteld of goedgekeurd.

h) Terugbetalingmechanisme om overcompensatie te voorkomen

Overcompensatie (er wordt meer steun verleend dan nodig is om extra kosten te compenseren) en kruissubsidiëring (steun wordt gebruikt voor een ander doel dan waarvoor het is geoormerkt) moeten worden voorkomen. De financiële kant van de steunregeling moet daarom transparant en controleerbaar zijn. Overcompensatie kan het beste worden voorkomen door te zorgen voor een duidelijke specificatie van de kosten die in aanmerking komen voor steun en door het eisen van een gescheiden boekhouding. Bovendien moet er regelmatig (onafhankelijke) controle plaatsvinden. Het is belangrijk om met de begunstigde onderneming afspraken vast te leggen dat de onderneming verleende steun (deels) terugbetaalt, naarmate de vraag naar de gesteunde diensten toeneemt (*reverse payment mechanism*). Op die manier is volgens de Commissie zeker dat alleen de minimaal noodzakelijke steun wordt verleend. Daarnaast is het belangrijk dat de steun zo min mogelijk terecht komt bij beheerders, dienstverleners en eindgebruikers (wat immers een niet-marktconform voordeel voor die partijen kan opleveren). Bij steun aan een breedbandproject kan een gescheiden boekhouding (conform de voorschriften van de Transparantierichtlijn) als eis in de overeenkomst met de dienstverlener worden opgenomen. In de boekhouding moeten commerciële en niet-commerciële activiteiten gescheiden worden opgevoerd. Zo kan de juiste hoeveelheid compensatiesteun worden berekend en verantwoord en kan overcompensatie en kruissubsidiëring worden tegengegaan. Bij een terugbetalingsclausule kan ook gedacht worden aan het terugbetalen van extra winst door de begunstigde. Dit bedrag kan weer geïnvesteerd in de verdere aanleg van het breedbandnetwerk. Uit besluiten van de Commissie (N 323/2009, Spanje, Asturië en N 596/2009, Italië, Lombardije) volgt dat

dit wel een proportioneel gedeelte moet zijn, zoals bijvoorbeeld het bedrag dat gelijkstaat aan de verleende steunintensiteit.

Kortom: hoe minder steun wordt verleend en hoe geringer de intensiteit (het percentage aan steun vergeleken met de totale kosten van het project), des te meer de steun als proportioneel zal worden gezien.

3.6.3 Bepalingen voor NGA-netwerken

Zoals in hoofdstuk 1 is vermeld, bevindt de ontwikkeling en aanleg NGA netwerken in de Europese Unie zich nog in de beginfase. Zaken over steun voor NGA-netwerken die de Europese Commissie in het verleden heeft behandeld, gingen ofwel om de aanleg van bijvoorbeeld het zogenaamde 'middle mile' van een netwerk of om het aanbieden van glasvezelconnectiviteit aan een beperkte groep professionele gebruikers. Alleen de maatregelen in het kader van de arresten Citynet en Appingedam die de Commissie heeft getoetst, waren bedoeld voor de aanleg van een NGA-netwerk voor particuliere gebruikers.

Omdat het risico op verstoring van de mededinging bij steun aan dit soort netwerken groter is, heeft de Commissie in de breedbandrichtsnoeren wel extra eisen gesteld aan steunverlening. In de loop der jaren is de Europese Commissie steeds vaker in kennis gesteld van regelgevende maatregelen door afzonderlijke lidstaten. Om te voorkomen dat de telecommarkten in lidstaten uitelkaar groeien, heeft de Europese Commissie in 2010 een aanbeveling opgesteld voor de regulering van supersnelle breedbandnetwerken (2010/572/EU). Met de aanbeveling heeft de Commissie tegelijk een stimulans willen bieden voor investeringen in concurrerende breedbandnetwerken. De aanbeveling is onderdeel van de Digitale Agenda.

Interessant voor Nederland

Hoewel steunverlening aan NGA-netwerken aan meer eisen moet voldoen, is de aanleg van NGA-netwerken interessant voor Nederlandse gemeenten en provincies. Waar in Nederland de dekkingsgraad van traditioneel breedband immers hoog is, is mogelijk meer ruimte voor steun voor de aanleg van NGA-netwerken.

Als deze aanleg stagneert, kunnen gemeenten een aantal stappen ondernemen. Zij kunnen bijvoorbeeld meer activiteiten ontplooiën op het gebied van vraagbundeling en dienstenstimulering. Ook kunnen ze overlast en kosten van de aanleg van netwerken beperken door ondergronds actief regie te voeren. Verder kunnen zij in uitzonderlijke gevallen financieel deelnemen in de aanleg van netwerken.

Niet-financiële steun voor NGA-netwerken

Over het algemeen gelden voor staatssteun aan NGA-netwerken dezelfde uitgangspunten van staatssteun als voor steun aan traditionele breedband. Om de aanleg van NGA-netwerken te bevorderen zonder dat er sprake is van staatssteun kan de overheid wettelijke maatregelen treffen om bijvoorbeeld de investeringscyclus te versnellen. Overheden kunnen er overeenkomstig het EU-regelgevingskader voor elektronische communicatie bijvoorbeeld voor kiezen om de verwerving van rechten van doorgang te vergemakkelijken, en om netwerkexploitanten te verplichten hun werkzaamheden te coördineren en/of een deel van hun infrastructuur te delen.

Opmerkelijk is dat de Commissie in de breedbandrichtsnoeren stelt dat dergelijke maatregelen niet specifiek aan exploitanten van elektronische-communicatienetwerken mogen worden opgelegd. De maatregelen moeten zonder onderscheid van toepassing zijn op alle exploitanten in alle betrokken sectoren (bijvoorbeeld op andere exploitanten van nutsvoorzieningen zoals gas, elektriciteit en/of water). Maatregelen die alleen op de exploitanten van elektronische-communicatienetwerken van toepassing zouden zijn, kunnen volgens de Commissie sectorale steun vormen.

Verder kunnen (decentrale) overheden opleggen dat in alle nieuwe infrastructuur (waaronder nieuwe waterleidingen, energie-, vervoers- of rioolnetwerken) en/of gebouwen een glasvezelaansluiting wordt

geplaatst. en (decentrale) overheid kan ook besluiten om bepaalde civieltechnische werken uit te voeren (zoals graafwerken in het openbaar domein, het aanleggen van ducts) die het uitrollen van eigen netwerkelementen door exploitanten faciliteren.

De aanbeveling van de Commissie over de regulering van NGA-netwerken uit 2010 (2010/572/EU, zie ook [memo/10/424](#)) breidt de mogelijkheden voor (decentrale) overheden om de aanleg van supersnel breedband te bevorderen uit. Het waarborgen van gelijke toegang tot (verschillende typen) infrastructuur staat hierbij centraal. De aanbeveling stelt dat overheden de toegang tot infrastructuur op moeten leggen. Ook moeten overheden exploitanten stimuleren of verplichten om bij de uitrol van infrastructuur voldoende capaciteit beschikbaar te stellen, zodat andere exploitanten deze infrastructuur ook kunnen gebruiken.

Tegelijk stelt de aanbeveling eisen waardoor de concurrentie tussen aanbieders van NGA-netwerken wordt bevorderd en gewaarborgd, zoals bijvoorbeeld:

- Toegang tot bestaande infrastructuur voor NGA-netwerken moet tegen kostengeoriënteerde prijzen gebeuren, ofwel worden gebaseerd op de kosten die een bedrijf denkt te maken. Hierbij moet het risico dat bedrijven nemen worden meegenomen en mag een redelijke winstmarge worden berekend.
- Bij de levering van groothandelsproducten voor NGA-netwerken moeten overheden opleggen dat deze producten in termen van bandbreedte en kwaliteit de beste technologische mogelijkheden laten zien. Zo wordt gewaarborgd dat alternatieve exploitanten effectief kunnen concurreren.
- Overheden moeten bij het nemen van maatregelen rekening houden met marktverschillen tussen stad en platteland.

Meldingsplichtige staatssteun

Wanneer een overheidsoptreden ter bevordering van de uitrol van een NGA-netwerk wel staatssteun vormt, moet het bij de Commissie worden aangemeld. Bij de beoordeling zal de Commissie een iets andere analytische aanpak hanteren om na te gaan of de maatregel verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt dan bij traditionele breedbandnetwerken (BBN).

Hierbij is van belang dat ook bij NGA-netwerken de Commissie onderscheid maakt tussen 'witte', 'grijze' en 'zwarte' gebieden. De definitie wordt echter verfijnd om met de specifieke kenmerken van NGA-netwerken rekening te houden:

- Een 'wit gebied' is een gebied waar particulieren investeerders momenteel maar ook de komende drie jaar geen NGA-netwerken gaan aanleggen en operationeel maken.
- Een gebied moet als een 'grijs NGA-gebied' worden beschouwd wanneer er in de komende vijf jaar slechts één NGA-netwerk voorhanden is of zal worden uitgerold en geen andere exploitant plannen heeft om in de komende drie jaar een NGA-netwerk uit te rollen.
- Zwarte gebieden worden op het moment of in de komende drie jaar gekenmerkt door de aanwezigheid van meer dan een NGA-netwerk.

Voor de definities zie punt 3.3 van de breedbandrichtsnoeren. Als investeerders wel van plan te zijn om NGA-breedbandinfrastructuur aan te leggen, kunnen (decentrale) overheden hen vragen de geloofwaardigheid en haalbaarheid van hun plannen te onderbouwen.

De NGA-typering kan overlappen met gebieden waar basisbreedbandnetwerken (BBN) al dan niet aanwezig zijn, dus traditioneel 'witte', 'grijze' en 'zwarte gebieden'. Naar gelang van de mate van overlap van BBN en (geplande) NGA-netwerken gelden er specifieke toetsingsvoorwaarden. De ruimte die wordt gegeven om steun voor NGA-netwerken te verlenen wordt kleiner naarmate de dekkingsgraad van de traditionele breedbandnetwerken (BBN) en (geplande) NGA-netwerken groter wordt.

In de onderstaande tabel wordt een kort overzicht gegeven van de aanvullende voorwaarden waaraan de Commissie de steun voor de uitrol van NGA-netwerken zal toetsen. De eerdergenoemde afwegingstoets en de acht voorwaarden, die ervoor moeten zorgen dat de mededinging zo min mogelijk wordt vervalst, zijn ook op voorgenomen staatssteun aan NGA-netwerken van toepassing.

Tabel 1. Aanvullende voorwaarden voor de toetsing van staatssteun ten behoeve van de uitrol van NGA-netwerken. [horizontaal weergeven]

<i>Dekkingsgraad NGA ↓</i>	<i>Dekkingsgraad BBN →</i>	<i>Wit</i>	<i>Grijs</i>	<i>Zwart</i>
Wit	<ul style="list-style-type: none"> - De afwegingstoets. - Toets aan acht voorwaarden. Geen aanvullende voorwaarden. 		<ul style="list-style-type: none"> - De afwegingstoets. - Toets aan acht voorwaarden. Aantonen dat <ul style="list-style-type: none"> - bestaande of geplande diensten niet aan behoefte voldoen -geen minder verstorende maatregelen (o.a. regelgeving) mogelijk zijn 	<p>In beginsel geen overheidsoptreden nodig, tenzij: Als de overheid kan aantonen dat de exploitant drie jaar geen nieuwe investeringen voorziet/gedane investeringen ontoereikend zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> - De afwegingstoets. - Toets aan acht voorwaarden. Aantonen dat <ul style="list-style-type: none"> - bestaande of geplande diensten niet aan behoefte voldoen -geen minder verstorende maatregelen (o.a. regelgeving) mogelijk zijn <p>Grondige analyse:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Analyse doeltreffendheid marktvoorwaarden (huidige en verwachte vraag en aanbod NGA) - Werkelijke netwerktoegang voor derden - Toegangsdrempels nieuwe investeerders NGA - Bestaande NGA-netwerk op basis van bevoorrecht gebruik/toegang buizen - Maatregelen NRA ontoereikend <p>Zorg voor beperking concurrentievervalsing (zie voorwaarden NGA-netwerken, punt 3.4.5 breedbandrichtsnoeren)</p>
Grijs	<ul style="list-style-type: none"> - De afwegingstoets - Toets aan acht voorwaarden. Aantonen dat 			

	- bestaande of geplande diensten niet aan behoefte voldoen -geen minder verstorende maatregelen (o.a. regelgeving) mogelijk zijn Grondige analyse: - Analyse doeltreffendheid marktvoorwaarden (huidige en verwachte vraag en aanbod NGA) - Werkelijke netwerktoegang voor derden - Toegangsdrempels nieuwe investeerders NGA - Bestaande NGA-netwerk op basis van bevoorrecht gebruik/ toegang buizen - Maatregelen NRA ontoereikend Zorg voor beperking concurrentievervalsing (zie voorwaarden NGA-netwerken, punt 3.4.5 breedbandrichtsnoeren)		
Zwart	Geen overheidsoptreden	Geen overheidsoptreden	Geen overheidsoptreden

Beoordeling Europese Commissie

Staatssteun voor de uitrol van NGA-netwerken in traditioneel 'grijze' of 'zwarte gebieden' kan volgens de Commissie alleen gerechtvaardigd zijn als de steunverlenende overheid aanvullende maatregelen treft om de concurrentievervalsing te beperken. Een volledige beschrijving van de maatregelen is terug te vinden in de breedbandrichtsnoeren, overweging nr. 79. Hieronder worden de maatregelen die de Commissie noemt, puntsgewijs aangestipt:

- Open toegang: de ontvanger van steun moet derden ten minste zeven jaar werkelijke wholesale toegang tot het NGA-netwerk verlenen. De open toegang betreft zowel de actieve als passieve (buizen en/of straatkasten) laag van de infrastructuur. Dit is noodzakelijk om ADSL-netwerkexploitanten in staat te stellen hun klanten naar de gesubsidieerde NGA-netwerk te 'migreren'. De verplichting geldt onverminderd soortgelijke wettelijke verplichtingen die NRA's opleggen.
- Om het gelijkrekken van voorwaarden in alle lidstaten te faciliteren, dienen NRA's de voorwaarden van wholesale toegang goed te keuren of vast te stellen in overeenstemming met de communautaire wetgeving.
- Wat ook het type NGA-netwerkarchitectuur is dat van staatssteun profiteert, de architectuur moet werkelijke en volledige ontbundeling ondersteunen en alle verschillende soorten netwerktoegang (o.a. tot goten, vezel en bitstream) bieden die exploitanten aanvragen. De Commissie merkt hierbij op dat dankzij een 'multiple fibre'-architectuur aanvragers van toegang volledig onafhankelijk hogesnelheidsbreedband kunnen aanbieden, wat bevorderend is voor mededinging op lange termijn. Daarnaast ondersteunt de multivezellijnen-architectuur zowel point-to-point en point-to-multipoint topologieën, zodat die technologisch neutraal is.

3.6.5 Steun voor dienstverlening

De breedbandrichtsnoeren gaan vooral in op steun voor het opzetten en exploiteren van de breedbandinfrastructuur. Wanneer de verplichting om via het netwerk diensten te verlenen aan de (eind)gebruikers deel uitmaakt van de te verwerven opdracht (*end-to-end service*) is ook steun voor dienstverlening aan de orde. Steun voor dienstverlening vergroot in het algemeen de kans op marktverstoring, maar heeft ook voordelen.

De Commissie heeft een aantal positieve en negatieve kanten, die bij de proportionaliteitstoets meewegen, opgesomd. Deze aspecten komen naar voren in de beschikkingenpraktijk van de Commissie.

Positief

De eisen die worden gesteld aan te verlenen diensten zijn meestal minder gedetailleerd omschreven dan de eisen die worden gesteld aan infrastructuur en technische middelen. Dat heeft volgens de Commissie onder meer als voordeel dat er eerder gebruik kan worden gemaakt van bestaande infrastructuur.

Als het bouwen en beheren van nieuwe infrastructuur minder belangrijk is dan het snel beschikbaar maken van breedbanddiensten, kan het steunen van dienstverlening voordelen hebben. Als de dienstverlening bij de voorwaarden van het project wordt opgenomen, hebben de overheden meer invloed op de inhoud van de dienstverlening en het moment waarop deze wordt aangeboden (anders bestaat de kans dat marktpartijen er geen brood in zien, met een infrastructuur zonder diensten als gevolg).

Een project dat ook dienstverlening omvat, biedt meer commerciële mogelijkheden voor degene die de opdracht verwerft. Dat kan er toe leiden dat private partijen eerder bereid zijn er geld in te steken, wat weer tot gevolg heeft dat er minder publiek geld en een geringere steunintensiteit nodig zijn.

Negatief

Projecten die ook dienstverlening omvatten, verstoren de mededinging eerder dan 'zuivere' infrastructuurprojecten. Het aantal markten dat er mogelijk door wordt beïnvloed is immers groter en op die markten (diensten via breedband) is overheidssteun meestal minder hard nodig. Meestal is steun voor het niet-discriminatoire aanbieden van capaciteit op een open infrastructuur al voldoende voor het ontstaan van een markt waarop diensten door meerdere aanbieders worden geleverd.

Als een exploitant diensten moet aanbieden, heeft hij voordeel van het feit dat hij ook de infrastructuur beheert. Dit wordt gezien als een nadeel ten opzichte van de situatie bij de meeste infrastructuurprojecten, waarbij de overheid eigenaar blijft van het netwerk en (door middel van een in tijd beperkte concessie) het beheer overlaat aan een onafhankelijke, 'neutrale' partij, die niet mag optreden als dienstverlener.

Ten slotte kan steun voor diensten een voordeel opleveren voor de geselecteerde partij. Deze heeft immers de kans als eerste diensten aan te bieden via het nieuwe netwerk. Dit kan er toe leiden dat andere potentiële aanbieders worden uitgesloten.

3.6.6 Andere kaders voor staatssteun

Naast de Breedbandrichtsnoeren voor breedband zijn er op een aantal andere terreinen beleidsregels (kaderregelingen, richtsnoeren of mededelingen) van de Commissie, die relevant kunnen zijn bij breedbandprojecten. De Commissie zal de Breedbandrichtsnoerentoepassen op steun voor de uitrol van breedbandnetwerken. De volgende regels kunnen ook relevant zijn voor een project, naast of in combinatie met de breedbandrichtsnoeren voor breedband:

- De beginselen van de Mededeling van de Commissie betreffende staatssteunelementen bij de verkoop van gronden en gebouwen door openbare instanties ([97/C 209/03](#)) (verkoop van grond en gebouwen tegen de marktprijs) kunnen relevant zijn voor grondverwerving bij PPS en projecten voor publieke passieve infrastructuur.
- De Kaderregeling inzake steun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie ([2006/C 323/01](#)) biedt ruimte voor O&O-steun en het stimuleren van innovatie; bijvoorbeeld door het aanleggen van breedbandinfrastructuur voor innovatieclusters (groeperingen van ondernemingen en/of onderzoeksinstellingen in een bepaalde sector en regio, die onderling faciliteiten delen en kennis uitwisselen).
- Steun aan economisch minder ontwikkelde regio's kan onder de regionale doelstellingen van de Commissie vallen. Deze regionale steun wordt verleend onder strikte voorwaarden, vastgesteld in de Richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen ([2006/C54/08](#)). Het is mogelijk dat een breedbandproject in de betrokken gebieden ook van de regionale steun kan profiteren. In dat geval kan de steun voor breedband ook verenigbaar zijn als steun ten behoeve van initiële investeringen in de zin van de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen. De richtsnoeren vereisen onder meer dat het betrokken project tot een

coherente regionale ontwikkelingsstrategie bijdraagt en dat het, gelet op de aard en de omvang ervan, de mededinging niet in onaanvaardbare mate zal vervalsen. NB: De ruimte voor regionale steun in Nederland is beperkt, gezien het feit dat de zogenaamde steunkaart betrekking alleen betrekking heeft op gebieden waar in totaal niet meer dan 7,5 % van de Nederlandse bevolking woont. Voor een overzicht van de steunkaartgebieden, voornamelijk langs de landsgrenzen met Duitsland en België, verwijzen wij u naar [deze webpagina](#) met de meestgestelde vragen over regionale steun en een opsomming van regio's die op de Nederlandse steunkaart staan.

- Richtsnoeren voor steun in de vorm van risicokapitaal ([2006/C 194/02](#)), waarin voorwaarden zijn vastgelegd die het mogelijk maken om risicokapitaal aan ondernemingen in hun vroege groeifasen beschikbaar te stellen;
- Overheidsgaranties aan ondernemingen kunnen een vorm van staatssteun zijn, als de begunstigde onderneming er een niet-marktconform voordeel aan ontleent. In de mededeling over staatssteun in de vorm van garanties heeft de Commissie verduidelijkt onder welke omstandigheden zij deze steun al dan niet toegestaan acht. ([2008/C 155/02](#)).

Voor nadere informatie over deze beleidsregels zie de [Informatiewijzer staatssteun](#).

Hoofdstuk 4 Europese subsidies

Dit hoofdstuk gaat (beknopt) in op Europese subsidiebronnen die, direct en indirect, zijn gerelateerd aan de ontwikkeling en aanleg van breedband. Decentrale overheden kunnen uit deze bronnen putten voor ondersteuning van breedbandprojecten (4.1). Aan de orde komen Europese subsidies voor breedbandprojecten in het kader van regionaal beleid (4.2), plattelandsontwikkeling (4.3) en onderzoek & ontwikkeling (4.4). Tot slot werpen we een blik op de toekomst van de Europese subsidiefondsen (4.5).

4.1 Europese subsidies en breedband

Om de ontwikkeling van breedband te bevorderen, kunnen (decentrale) overheden projecten steunen gericht op de aanleg van infrastructuur, vraagbundeling, diensten of contentontwikkeling. Gemeenten en provincies zullen zich geregeld afvragen of er Europese subsidiemogelijkheden zijn om zulke initiatieven te ondersteunen. De Europese Unie draagt financieel bij aan de ontwikkeling van de digitale infrastructuur in gebieden waar de markt niet kan zorgen voor beschikbaarheid van betaalbare en kwalitatieve breedbanddiensten. Dat is vooral het geval in de afgelegen en landelijke gebieden en in de nieuwe lidstaten van de Unie. Deze steun bij het 'overbruggen van de breedbandkloof' tussen de gebieden die door de markt worden voorzien van breedbandtoegang en de gebieden waar investeringen voor marktpartijen niet interessant zijn, is beschikbaar uit verschillende fondsen.

Aansluiten bij Europese doelstellingen

De mogelijkheden voor subsidiering uit de Europese fondsen zijn afhankelijk van de opzet van het initiatief of project: in de regel is het *doel* van een breedbandproject bepalend bij het aanvragen van subsidie en niet de aanleg van breedband zelf. Europese fondsen worden namelijk ingezet om globale doelstellingen te behalen, die op hun beurt uitgewerkt worden in diverse subsidieprogramma's. Wanneer decentrale overheden subsidie willen aanvragen voor breedbandprojecten, moeten zij deze in het kader van deze doelstellingen plaatsen.

Het [European Broadband Portal](#) noemt een aantal mogelijkheden waaraan kan worden gedacht als een decentrale overheid Europese subsidies overweegt aan te vragen voor breedband. Het behalen van brede doelen als het 'stimuleren van kenniseconomie', 'economische ontwikkeling' en 'concurrentiekracht' kunnen door verschillende activiteiten worden bevorderd, waaronder breedbandprojecten. Andere mogelijke doelen waarvoor Europese subsidies kunnen worden aangevraagd zijn de innovatieve en experimentele opzet van projecten of flankerende activiteiten zoals trainingen voor werknemers.

Let op: Elke vorm van ondersteuning van breedbandprojecten uit Europese subsidiefondsen moet voldoen aan de Europese regelgeving omtrent staatssteun en aanbesteding. Decentrale overheden zijn zelf verantwoordelijk voor de naleving van deze regels. Zie hiervoor ook de hoofdstukken 2 en 3 over aanbesteden en staatssteun.

4.2 Regionaal beleid en breedband: EFRO, Cohesiefonds, en Interreg

Het regionaal beleid van de Europese Unie wordt uitgevoerd via Europese structuurfondsen, zoals het Cohesiefonds, het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO). Via de Structuurfondsen is in de periode 2007-2013 € 347 miljard beschikbaar, waarvan Nederland € 1.9 miljard ontvangt. De overheid en het bedrijfsleven vullen dit bedrag aan tot € 4 miljard. Deze middelen worden ingezet op innovatie, de versterking van de regionale economie en grensoverschrijdende samenwerking. Zo worden doelstelling 2 'Regionale Concurrentiekracht en Werkgelegenheid' en doelstelling 3 'Europese Territoriale Samenwerking' van het Europese regionale beleid bevorderd. Voor investeringen in breedbandinfrastructuur is op Europees niveau in totaal 2,3 miljard euro uit de structuurfondsen toegewezen en 12,9 miljard euro voor informatiemaatschappijdiensten, meldt de Europese Commissie in de Mededeling over de aanleg van breedband (COM(2010) 472).

De *aanleg* van ICT infrastructuur is niet opgenomen in de structuurfondsen, omdat dit wordt gezien als een taak van de markt. Binnen elk van deze fondsen bestaan wel mogelijkheden voor het aanvragen van subsidie voor aan breedband gerelateerde projecten, met name initiatieven op het gebied van vraagbundeling. Het uitgangspunt is hierbij dat het beleid 'technologie neutraal' moet zijn.

Hieronder wordt ingegaan op enkele relevante structuurfondsen en daaraan gerelateerde, andere Europese fondsen, nadat kort is stilgestaan bij het nationale kader.

Meer informatie

Op de website van Kenniscentrum Europa decentraal vindt u algemene informatie over het [Europees regionaal beleid en de structuurfondsen](#). Voor meer informatie over subsidiemogelijkheden voor uw breedbandproject en ondersteuning bij het aanvragen van Europese subsidies uit de structuurfondsen kunt u onder andere terecht bij de volgende instanties:

- het coördinatiepunt Structuurfondsen van het ministerie van EL&I
- [Agentschap NL](#)
- [Agentschap SZW](#) van het ministerie van SZW
- de [directie Europa en internationaal](#) en de [Europese Subsidiewijzer](#) van de VNG

Nationaal kader

Een van de belangrijkste prioriteiten van de Europese Unie is 'innovatie, ondernemerschap en kenniseconomie'. Het Kabinet heeft, met inachtneming van deze Europese strategie, in het [Nationaal strategisch referentiekader structuurfondsen 2007-2013](#) (NSR) de Nederlandse prioriteiten voor het inzetten van de Europese financiering en de nationale cofinanciering uiteengezet.

NSR en breedband

In het NSR worden ook de brede kaders geschetst waarmee financiering voor projecten op het gebied van breedband mogelijk worden gemaakt. De doelstelling van het nationale beleid op ICT-gebied is om regionale initiatieven nationaal 'uit te rollen'. De structuurfondsen kunnen onder het NSR ook worden ingezet voor het verbeteren van de elektronische dienstverlening door provincies en gemeenten. Ook kunnen decentrale overheden subsidie aanvragen voor projecten die bijdragen aan het gebruik van ICT door bedrijven en huishoudens en het stimuleren van de ontwikkeling door gebalanceerde vraag en aanbod voor ICT-producten en private en overheidsdiensten. Verder kan er worden geïnvesteerd in menselijk kapitaal. NB: staatssteun voor breedbandinfrastructuur is in principe niet toegestaan, behalve als steun essentieel is voor (ontsluiting van) een specifiek innovatief project.

Regionaal niveau: operationele programma's

De structuurfondsenprogramma's zijn vormgegeven in vier regionale operationele programma's (OP's) voor Noord-, Oost-, Zuid- en West-Nederland. In de vier OP's zijn eigen accenten gelegd, waardoor ontwikkeling van breedbanddiensten en vraagbundeling van Europese subsidies kunnen profiteren. Voor de invulling van deze [regionale programma's](#) en indiening van projecten kunnen gemeenten en provincies contact opnemen met een van de vier regionale programmasecretariaten.

Operationeel Programma Landsdeel West

Onder het [Operationeel Programma van Landsdeel West](#) kunnen projecten gericht op het vergroten van het aantal breedbanddiensten en het ontwikkelen van nieuwe concepten op het gebied van ICT en breedband in aanmerking komen voor subsidies. Deze projecten dienen bij te dragen aan versterking van opkomende kansrijke clusters van bedrijvigheid (doelstelling 1.1) in westelijke provincies. De ontwikkeling van de infrastructuur is hierin niet subsidiabel.

Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO)

Een van de doelstellingen van het [Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling](#) (EFRO) is bij te dragen aan het verkleinen van de verschillen in ontwikkelingsniveau tussen de diverse regio's en de achterstand van de achtergebleven regio's te verminderen. Om in aanmerking te komen voor subsidie

voor breedband onder EFRO, moeten deze projecten zoveel mogelijk op de prioriteiten van het programma worden toegesneden. Zo is in het Operationeel programma EFRO in Oost-Nederland, waarmee op regionaal niveau uitvoering wordt gegeven aan het NSR, vraagbundeling van breedband onderdeel van het subthema kennisinfrastructuur.

Operationeel Programma Oost Nederland

[Operationeel programma EFRO Oost-Nederland](#) zet onder andere in op projecten die kennisinfrastructuur bevorderen. Maatregel 1.2 'Versterken innovatiekracht en concurrentiepositie bedrijfsleven' heeft tot doel om de innovatiekracht en concurrentiepositie van het regionale bedrijfsleven (met name het MKB) op het terrein van opkomende kennisgebieden binnen Oost-Nederland te versterken. Projecten ten behoeve van breedband en digitale dienstverlening behoren tot de mogelijkheden. Daarbij gaat het om vraagbundeling en niet om het aanleggen van netwerken. Ook onder de derde prioriteit 'Attractieve steden' bevat een thema waar breedbandprojecten onder kunnen vallen: Ondernemerschap, wijk economie, economische participatie. Hierbij kan worden gedacht aan verbetering van dienstverlening van gemeenten aan ondernemers onder meer door het gebruik van ICT.

Een geslaagd voorbeeld van een subsidieaanvraag onder EFRO waar breedband een belangrijk onderdeel vormde, is een project van de gemeente Amersfoort.

Praktijkvoorbeeld: gemeente Amersfoort

De gemeente Amersfoort heeft in 2010 onder EFRO een subsidie van ruim 2,5 miljoen euro ontvangen voor het project [Amersfoort Innovatief Sterk](#). Met dit project wil de gemeente innovatief ondernemerschap bevorderen door (onder andere) stimulering van de ontwikkeling van lokale innovatieve breedbanddiensten via digitale netwerken. Andere partijen, waaronder rijk en provincie, dragen circa 2,8 miljoen euro bij. De gemeente zelf stelt ruim 1 miljoen euro beschikbaar voor het project.

Interreg

[Interreg](#) is begin jaren negentig door de Europese Unie in het leven geroepen ter bevordering van grensoverschrijdende samenwerking, is een van de instrumenten ter uitvoering van het Europese cohesiebeleid en wordt in de vierde Interreg subsidieperiode 2007-2013 gefinancierd vanuit het EFRO. Interreg bestaat uit meerdere onderdelen (Interreg IV a, B en C).

In het kader van het [Interreg programma](#) voor grensoverschrijdende samenwerking (IV A) in gebieden langs de landsgrenzen kan voor activiteiten met betrekking tot breedband aansluiting worden gezocht bij de prioritaire thema 'innovatie, ondernemerschap en kennis economie'.

Informatie over Interreg vindt u onder meer bij [Agentschap NL](#).

Praktijkvoorbeeld: X-border-GDI-breeduit

Een voorbeeld van een project dat een subsidie ontvangt uit het Interreg IVA programma Deutschland Nederland waaronder ook een stuk infrastructuur breedband valt is het [X-border-GDI-breeduit](#) project uit 2008. Het project onderzoekt door middel van gesprekken en bijeenkomsten met alle potentiële partners in de grensgebieden van Nederland met Duitsland en België de haalbaarheid van een nieuwe en uitgebreidere X-border-GDI voor de digitale uitwisseling van geografische informatie. Tevens wordt voor bestuurders en beslissers concreet de meerwaarde vastgesteld van X-border-GDI als overkoepelend thema en ondersteunend element voor de vakinhoudelijke gebieden: mobiliteit en verkeer, veiligheid, effecten van klimaatverandering, maar ook infrastructurele maatregelen als RFID en breedband.

Cohesiefonds: trans-europese netwerken (TEN)

[Trans-europese netwerken](#) (TEN) zijn netwerken op het gebied van infrastructuur, meer specifiek op vervoers-, telecommunicatie- en energiegebied. De Europese Unie geeft hiervoor subsidie vanuit het [Cohesiefonds](#). Het tot stand komen van de trans-europese netwerken moet bijdragen aan een goede

werking van de interne markt en de economische en sociale samenhang versterken. Er zijn drie soorten netwerken:

- TEN-vervoer (TEN-V), het trans-europese vervoersnetwerk. Het bestaat uit een infrastructuur van verschillende vervoersnetwerken (zoals het wegennet) en de diensten die nodig zijn om dit te kunnen gebruiken. Een bekend project dat hieronder valt is de hogesnelheidslijn (HSL).
- TEN-energie (TEN-E) heeft betrekking op de sectoren elektriciteit en aardgas. De doelstellingen zijn de interne markt voor energie tot stand te brengen en de continuïteit van de energievoorziening te waarborgen;
- bij TEN-telecommunicatie (eTEN) is de doelstelling om op telecommunicatienetwerken gebaseerde elektronische diensten te ontplooiën. Deze diensten zijn sterk gericht op de overheid en spelen een centrale rol in het eEurope-initiatief 'Een informatiemaatschappij voor iedereen'. Met name eTEN was in het verleden relevant voor de subsidiering van breedbandprojecten. Dit programma wordt samen met een aantal andere, afgelopen subsidieprogramma's vervangen door het programma ICT PSP (zie paragraaf 4.4).

In het kader van kernactie 8 van de Europese Digitale Agenda wordt TEN in zijn algemeenheid opgevoerd als een mogelijkheid voor financiering van hogesnelheidsbreedband uit Europese instrumenten. In paragraaf 4.5 wordt hierop ingegaan.

Programma voor Concurrentievermogen en Innovatie (PCI)

Het PCI betreft het Europese Kaderprogramma CIP, het Competitiveness and Innovation Framework Programme. Het CIP is verdeeld in drie operationele programma's (EIP (ondernemerschap en innovatie), ICT PSP en IEE (energie-intelligent Europa)). In het kader van kernactie 8 van de Europese Digitale Agenda wordt CIP/PCI opgevoerd als een mogelijkheid voor financiering van hogesnelheidsbreedband uit EU-instrumenten. Zie verder paragraaf 4.5.

4.3 Plattelandsontwikkeling en breedband: ELFPO en POP2

ELFPO

De middelen uit het Europese Fonds voor plattelandsontwikkeling (ELFPO) kunnen worden ingezet voor de aanleg van kleinschalige lokale infrastructuur. Ook de ontwikkeling van breedbandinternet in plattelandsgebieden kan hiermee worden gefinancierd. Zie voor meer informatie ook de Mededeling van de Europese Commissie over betere toegang tot moderne ICT op het platteland (COM(2009) 103).

POP2

Het Plattelandsontwikkelingsprogramma 2007-2013 voor Nederland (POP2) geeft op nationaal niveau uitvoering aan de Europese landbouwverordeningen en ELFPO. Het POP wordt samen met de provincies opgesteld door het Rijk. POP2 is de opvolger van POP1, dat liep in de periode 2000 tot 2006.

Middelen

In de periode 2007 tot 2013 is er volgens de [Rijksbegroting](#) (2011) circa € 486 miljoen Europese steun vanuit ELFPO voor POP2 in Nederland beschikbaar. Door co-financiering door de Nederlandse overheid (het Rijk, provincies en andere overheden) is dit bedrag verdubbeld. Aanvullend verwachten het ministerie van LNV en de provincies € 840 miljoen in te zetten voor POP2. Tot slot is naar aanleiding van het Economisch Herstelplan Nederland € 97 miljoen overgeheveld van de eerste naar de tweede pijler van het GLB. Op basis hiervan zet Nederland een bedrag van € 32,5 miljoen in aan nationale cofinanciering. Een beperkt deel van dit bedrag zal volgens de Rijksbegroting worden gebruikt voor breedbandinternet

Doelstellingen

De doelstellingen van POP2 zijn:

- het versterken van het concurrentievermogen van de land- en bosbouwsector;
- het verbeteren van natuur en milieu door landbeheer;

- het verhogen van de leefbaarheid op het platteland en de diversificatie van de plattelandseconomie
- het bevorderen van de plattelandsontwikkeling via de procesmatige, LEADER-aanpak.

POP2 en breedband

Deze prioriteiten zijn uitgewerkt in 24 maatregelen. Financieringsmogelijkheden (zowel direct als indirect) voor breedband en ICT-gerelateerde projecten zijn vervat in drie maatregelfiches, namelijk:

- **maatregel 121:** de modernisering van landbouwbedrijven. Het doel van dit fiche is het versterken van de vitaliteit en het concurrentievermogen van land- en tuinbouwondernemingen van (jonge) agrariërs. Onder dit fiche kan (onder andere) subsidie worden aangevraagd voor de aankoop of huurkoop van nieuwe machines en nieuwe apparatuur, inclusief computersoftware. In totaal is voor de periode 2007 tot 2013 meer dan een miljard euro beschikbaar voor dit fiche.
- **maatregel 312:** steun voor micro-ondernemingen. Onder dit fiche kan subsidie worden aangevraagd voor projecten gericht op de verbetering van de toegang tot ICT-voorzieningen gericht op de ontwikkeling van micro-ondernemingen. Voor de periode 2007 tot 2013 was € 85,7 beschikbaar.
- **maatregel 321C:** basisvoorzieningen voor de economie en de plattelandsbevolking. Nederland beoogt met dit fiche de toegang tot breedband voor agrarische ondernemers te stimuleren. De middelen zijn ingezet in plattelandsgebieden waar (nog) geen kabel of mobiel breedband beschikbaar is en agrariërs alleen tegen relatief hoge kosten toegang kunnen krijgen. Tussen 1 januari en 10 juni 2010 konden agrariërs op basis van dit fiche bij het ministerie van LNV via het [DR Loket](#) subsidie aanvragen voor investering in breedbandprojecten. In 2010 was € 600.000 beschikbaar. Per aanvraag konden agrariërs € 200 vergoed krijgen. Na 2010 is deze fiche gesloten en kan geen subsidie meer worden aangevraagd.

Voor meer informatie over de huidige stand van zaken van de maatregelfiches kunt u terecht bij het [Regiebureau POP](#).

4.4 Onderzoek & ontwikkeling (O&O) en breedband: KP7 en ICT PSP

KP7 (7^{de} kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling)

Onderzoek naar ICT is een van de hoofdthema's van het zevende [Kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling 2007-2013](#) (KP7). In dit programma is 9,1 miljard euro vrijgemaakt voor onderzoek naar ICT. Het programma staat ook open voor (lokale) overheden die zich bezighouden met O&O en innovatie. Het gaat in de regel om projecten waar samengewerkt moet worden met partners uit minstens drie landen.

Informatie over het KP7 programma vindt u via AgentschapNL via de [webpagina over KP7](#).

ICT-PSP

Andere activiteiten op O&O gebied zijn gericht op het stimuleren van innovatie en concurrentiekracht door ICT-gebruik door burgers, ondernemingen en overheden. Het instrument hiervoor is het [ICT Policy Support Programme 2011](#). Het onder het Competitiveness and Innovation Framework Programme (CIP 2007-2013) hangende [ICT PSP programma](#) heeft als doel het gebruik van ICT technologie te vergroten en versnellen. Overheden en bedrijven kunnen meer en beter gebruik maken van ICT voor vernieuwing van hun producten en diensten. Om dit te stimuleren financiert het programma pilotprojecten en thematische netwerken waarin Europees wordt samengewerkt. Het budget voor het programma ICT PSP bedraagt € 730 miljoen voor de periode 2007-2013.

4.5 Toekomst Europese fondsen: periode 2014-2020

De Europese fondsen zullen voor de periode 2014-2020 worden herzien. Op het moment van verschijning van deze handreiking (medio 2011) is de discussie over de herziening van de fondsen volop gaande. Concreet is nog weinig bekend over de mogelijke voortzetting van bestaande dan wel

nieuwe subsidiemogelijkheden voor (breedband)projecten in de nieuwe fondsenperiode.

Een tipje van de sluier: Digitale Agenda

In de [Digitale Agenda](#) (COM 2010, 245 def van 26 augustus 2010), een van de uitgewerkte kerninitiatieven van de Europa 2020-strategie, licht de Europese Commissie een tip van de sluier op. De Commissie gaat in op de toekomst van de structuurfondsen in brede zin, alsook enkele specifieke fondsen als het ESF, PCI en KP7.

Toekomst structuurfondsen in brede zin

In het kader van kernactie 8 van de Digitale Agenda geeft de Commissie aan dat zij 'tegen 2014 de financiering van hogesnelheidsbreedband uit Europese subsidie-instrumenten (zoals het hierboven beschreven EFRO, het POP, ELFPO, TEN en PCI) zal verhogen en rationaliseren'. De Commissie raadt lidstaten aan ten volle gebruik te maken van de Structuurfondsen en de plattelandsontwikkelingsfondsen die zijn geoormerkt voor investeringen in ICT-infrastructuur en ICT-diensten. Ook zal de Commissie nagaan hoe kapitaal voor investeringen in breedband kan worden aangetrokken via kredietverbetering (ondersteund met financiële middelen van de Europese Investeringsbank ([EIB](#)) en de EU).

Europese investeringsbank en breedband

De EIB verstrekt leningen, aanvullende leningen, co-financiering en financiële garanties voor onder meer de aanleg van NGN-netwerken, zowel aan zakelijke- als aan overheidspartijen. In de Mededeling over de aanleg van breedband ([COM\(2010\) 472](#)) meldt de Europese Commissie dat de Europese Investeringsbank (EIB) al gemiddeld 2 miljard euro per jaar uit had geleend aan economische haalbare breedbandprojecten.

In de Mededeling kondigt de Commissie aan de EU en de EIB in 2011 met voorstellen zullen komen over manieren om de knowhow van het Europees PPP-expertisecentrum (EPEC) te mobiliseren en bestaande en toekomstige technische steunmiddelen van de lidstaten en van de EU-begroting ten goede te laten komen aan projectvoorbereiding. 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 2011 ook concrete voorstellen opstellen voor financieringsinstrumenten ter aanvulling van de bestaande middelen voor de financiering van breedbandinfrastructuur. In 2014 zal de EIB met het oog op de NGN-markt nieuwe producten voor risicodeling introduceren.

ESF

In de toekomst kan mogelijk subsidie worden aangevraagd voor ICT-gerelateerde projecten onder het [Europees Sociaal Fonds](#) (ESF). Het ESF heeft tot doel de werkgelegenheid binnen de Europese Unie te bevorderen. In het kader van kernactie 10 van de Digitale Agenda zal de Europese Commissie in de periode 2014-2020 digitale geletterdheid en digitale vaardigheden voorstellen als prioritaire doelstellingen van ESF.

PCI

Ook wordt in de Digitale Agenda aangegeven dat lidstaten dienen deel te nemen aan grootschalige proefprojecten voor het testen en ontwikkelen van innovatieve en interoperabele oplossingen op gebieden van openbaar belang die uit PCI worden gefinancierd. Parallel aan de in 2011 te publiceren groenboek over *solid state lighting* (SLL) zal de Commissie aan de hand van het PCI steun verlenen voor demonstratieprojecten. Ook zal vanuit dit programma steun worden verleend voor naadloze grensoverschrijdende e-overheidsdiensten in de eengemaakte markt.

KP7

Onder kernactie 9 van de Digitale Agenda wordt in relatie tot KP7 opgemerkt dat de Commissie meer particuliere investeringen zal aantrekken via het strategische gebruik van precommerciële overheidsaanbestedingen en publiek-private partnerschappen. Hiertoe worden de structuurfondsen ingezet voor onderzoek en innovatie. Gedurende de looptijd van KP7 wil de Commissie de begroting voor O&O op ICT-gebied jaarlijks met 20% verhogen.

Meer informatie

Onder meer via de websites van de eerder genoemde coördinatiepunten van de ministeries en (de kenniscentra van) de koepels kunt u zich op de hoogte stellen van de meest recente ontwikkelingen omtrent de nieuwe periode. Ook [de praktijkvraag](#) van Europa decentraal geeft informatie.

BIJLAGE: STAPPENPLAN AANBESTEDEN

- 1) Is er sprake van een overheidsopdracht voor een breedbandproject die valt onder richtlijn 2004/18? Dat wil zeggen: is sprake van:
 - Een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel? (zie par. 2.4.1)
 - Voor de realisatie van een werk, een levering of een dienst? (zie par. 2.4.4)
 - Van een aanbestedende dienst aan een ondernemer? (zie par. 2.4.1)
 - Boven de Europese drempelwaarden? (zie par. 2.4.2)

Zo ja: pas de toegeschreven aanbestedingsprocedure (meestal de openbare of niet-openbare procedure) uit de aanbestedingsrichtlijn toe.

Zie hiervoor ook de checklist Europees aanbesteden van de [Handreiking](#) Europaproof gemeenten (2008), pag. 34.

Zo nee: indien er geen sprake is van een overheidsopdracht in de zin van aanbestedingsrichtlijn 2004/18, dan is er ook geen sprake van verplichte toepassing van deze richtlijn.

- 2) Redenen voor niet (volledige) toepasselijkheid van aanbestedingsrichtlijn 2004/18 kunnen gelegen zijn in het feit dat er sprake is van een uitzonderingsgeval of dat er geen sprake is van een Europees aanbestedingsplichtige opdracht maar een nationaal aanbestedingsplichtige opdracht.

Voorbeelden van uitzonderingsgevallen zijn:

- toepassing van de onderhandelingsprocedures (zie par. 2.4.3);
- een opdracht voor IIB-diensten (zie par. 2.4.4);
- van de werking van de richtlijn uitgesloten opdrachten (zie par. 2.4.1);
- concurrentiegerichte dialoog (zie par. 2.4.3); en
- concessieovereenkomsten (zie par. 2.4.5).

Indien sprake is van een van deze uitzonderingsgevallen: Pas dan het daarop toegeschreven regime toe.

Indien sprake is van een nationaal aanbestedingsplichtige opdracht (zie daarover ook par. 2.2) dan bepaalt met name het gemeentelijk of provinciaal aanbestedingsbeleid de toegeschreven aanbestedingsprocedures. De inwerkingtreding van de toekomstige Aanbestedingswet heeft mogelijk ook consequenties voor de invulling van dit aanbestedingsbeleid.

BIJLAGE: VERWIJZINGEN EN ACHTERGRONDINFORMATIE

Publicaties

[Handreiking gemeenten Europaproof](#)

[De concurrentiegerichte dialoog in de klassieke aanbestedingsrichtlijn](#)

Toelichtende nota (CC/2005/04_rev 1) van de Europese Commissie van 5.10.2005.

[Handreiking concurrentiegerichte dialoog](#)

Handreiking opgesteld door PIANOo, DLG, RWS en RGD (november 2009).

[eEurope 2005](#)

Actieplan voor de implementatie van de strategie van Lissabon, met breedband als belangrijkste speerpunt.

[i2010 – Een Europese informatiemaatschappij voor groei en werkgelegenheid](#)

Strategisch kader ter bevordering van digitale economie en de rol van ICT in Europa

[Informatiewijzer Staatssteun voor decentrale overheden](#)

Algemene handleiding over staatssteun.

[DAEB en staatssteun](#)

Handreiking over diensten van algemeen economisch belang en staatssteun (augustus 2008).

[Masterplan versnelling breedband Oost-Nederland, Het Hanzeverbond in digitaal formaat](#) Provincies Gelderland en Overijssel, september 2005

[Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement 'Betere toegang tot moderne ICT op het platteland'](#), 3.3.2009, COM(2009) 103 definitief.

[Multiple Play: Pricing and Policy Trends](#)

Rapport van de OECD over de ontwikkelingen in 30 landen op het gebied van multiple play diensten (video-, data en andere diensten via eenzelfde infrastructuur), april 2006.

[Swedish commitment to broadband both in the cities and in the countryside](#)

Rapport over de nationale breedbandstrategie in Zweden.

[Verordening \(EG\) Nr. 473/2009 van de Raad van 25 mei 2009 over plattelandsontwikkeling en gebruik van 1,02 miljard euro van het herstelplan voor o.a. breedband in plattelandsgebieden](#)

Websites

[Europa decentraal](#), kenniscentrum Europees recht en beleid voor decentrale overheden

[The EU 2020 Strategy](#)

[Pianoo, expertisecentrum aanbesteden](#)

[Rijksoverheid, aanbesteden](#)

[Europese Commissie, DG interne markt, aanbesteden](#)

[Breedbandbesluiten van de Europese Commissie](#)

[The European broadband portal](#)

Kenniscentrum Europa decentraal

Nassaulaan 12 (de Willemschhof)
Postbus 30435
2500 GK Den Haag

T: 070-3381090

F: 070-3381099

e-mail: info@europadecentraal.nl

website: www.europadecentraal.nl