

ÁLLAMI TÁMOGATÁS – HOLLANDIA**Állami támogatás C 35/2005 (ex N 59/2005)****Szélessávú internetfejlesztés Appingedamban****Felhívás észrevételek megtételére az EK-Szerződés 88. cikkének (2) bekezdése szerint**

(2005/C 321/07)

(EGT vonatkozású szöveg)

A Bizottság 2005.10.20-i levelében, amely ezen összefoglalót követően az eredeti nyelven olvasható, értesítette Hollandiát az EK-Szerződés 88. cikkének (2) bekezdése szerinti eljárás megindításáról a fent említett támogatással/intézkedéssel kapcsolatban.

Az érdekelt felek benyújthatják észrevételeiket az appingedami szélessávú internetfejlesztési projekt finanszírozásáról, amellyel kapcsolatban a Bizottság megindítja az eljárást. Az észrevételek beérkezésének határideje az ezen összefoglaló és az utána következő oldalakon található levél közzétételétől számított egy hónap. Az észrevételeket a következő címre kell küldeni:

European Commission (Európai Bizottság)
Competition Directorate-General (Versenypolitikai Főigazgatóság)
Állami Támogatások Hivatala
Office SPA 3 06/05
B-1049 Brussels
Fax: (32-2) 296 12 42

Ezeket az észrevételeket továbbítják a holland hatóságoknak. Bármely, észrevételeit benyújtó érdekelt fél írásban kérheti – az okokat megnevezve – személyazonosságának bizalmas kezelését.

TARTALOM

Az eljárás

2004 novemberében az Essent hálózatüzemeltető panaszt nyújtott be a Bizottsághoz az appingedami (Hollandia) üvegszál optikai hálózat közpénzekből való finanszírozása kapcsán. Az Essent 2004 szeptemberében már egy holland bíróságon is fellebezést nyújtott be. A bíróság utasította a várost, hogy a tervezett támogatás nyújtásáról értesítse a Bizottságot és függesse föl a hálózat további bővítését⁽¹⁾. 2005 februárjában a holland hatóságok értesítették a Bizottságot az intézkedésről, azt hangoztatva, hogy az nem minősül állami támogatásnak. A Bizottság 2005 márciusában további információkat kért a holland hatóságoktól. A holland hatóságok – a határidő meghosszabbítása után – 2005 augusztusában válaszoltak.

Az intézkedés leírása

Appingedam város úgy véli, hogy a vállalkozások és a lakosság fejlett szélessávú szolgáltatásokkal való hiányos ellátásának javítására állami beavatkozás szükséges az üvegszál hálózat fejlesztéssel (lakásokig elvezetett üvegszál kábel – Fibre to the Home, FttH). Miután a piaci szereplők nem mutattak érdeklődést, hogy piaci feltételek mellett beszálljanak a projektbe, a város úgy döntött, hogy pénzügyileg részt vesz a fejlesztésben.

A tervezett üvegszál hálózat egy aktív és egy passzív rétegre tagolódik. A passzív réteg tulajdonosa egy közalapítvány lesz, amelyet a város hozott létre és ellenőriz. A aktív réteg tulajdo-

nosa és finanszírozója egy magánberuházók által létrehozott szervezet lesz („Damsternet”). Maga a Damsternet csak nagykereskedelmi szolgáltatásokat fog kínálni magánszolgáltatóknak, amelyek aztán szélessávú szolgáltatásokat nyújtanak a végfelhasználóknak (háztartások és cégek).

Az intézkedés értékelése

Állami források vannak bevonva, hiszen a hálózat passzív rétegéhez tartozó tőke Appingedam városától származik. A közalapítvány, a Damsternet és a kiskereskedelmi szolgáltatók gazdasági előnyben részesülnek, hiszen a piaciaknál kedvezőbb feltételek mellett jutnak hozzá az infrastruktúrához. Az állam beavatkozása torzítja a versenyt, mivel az intézkedés megváltoztatja a piaci feltételeket azáltal, hogy lehetővé teszi a gyors, szélessávú szolgáltatások nagykereskedelmi piacára való belépést (Damsternet), illetve az értéklánc következő szintjén álló, kiskereskedelmi szélessávú és telekommunikációs szolgáltatásra való belépést a szolgáltatóknak. Mivel a beavatkozás más tagállamokból származó elektronikus kommunikációs szolgáltatókat is érinthet, az intézkedésnek hatása van a kereskedelemre.

Úgy tűnik, az összeegyeztethetőség értékelését csak az EK-Szerződés 87. cikke (3) bekezdésének c) pontja alapján lehet elvégezni. Ez előírja, hogy az intézkedés közös érdekű célkitűzést valósítson meg a szükséges és arányos módon, például korrigáljon egy piaci kudarcot vagy teljesítsen egy elfo-
gadt kohéziós/újraelosztási célt.

⁽¹⁾ Az Essent megkeresésére a Groningeni tartományi bíróság utasította a várost, hogy az EK-Szerződés 88. cikkének (3) bekezdése értelmében értesítse terveiről a Bizottságot.

Szükségesség és arányosság

A szélessávú internetcsatlakozás természeténél fogva olyan szolgáltatás, amely befolyásolhatja egy gazdaság termelékenységét és növekedését. Más esetekben a Bizottság úgy ítélte meg, hogy az infrastruktúra támogatása megfelelő és arányos eszköz bizonyos piaci kudarcok és/vagy tőkeellátási problémák megoldására. Ennek a projektnek valóban van néhány olyan jellemzője, amelyet a Bizottság korábbi, szélessávú internetes fejlesztések állami finanszírozásával kapcsolatos határozataiban pozitívan ítélt meg (nyílt közbeszerzési eljárás, nyílt hozzáférés stb.). Ráadásul – mivel az FttH-hálózatok műszaki jellemzői lehetővé tesznek a hagyományos rézhuzalos vagy kábeles hálózatoknál fejlettebb szolgáltatásokat⁽²⁾ is – úgy is lehet érvelni, hogy az állami támogatás kívánatos eszköze az innováció felgyorsításának, még olyan áron is, hogy aláakázza a korábbi magánberuházásokat és elbátortalanítja a leendőket.

A Bizottság eddig csak olyan eseteket fogadott el, amelyekben a piac nem támogatta a szélessávú szolgáltatások versenyen alapuló létrejöttét. Jelen esetben a beavatkozás egy olyan területen történik, ahol már más régiókhoz hasonló áron léteznek szélessávú kiskereskedelmi szolgáltatások (KPN és Essent), illetve – bizonyos mértékben – a szélessávú szolgáltatáshoz szükséges nagykereskedelmi infrastruktúra. Jelentős az átfedés a már létező hálózatok lefedettségével és szolgáltatási feltételeivel, és ezért nagy a kockázata annak, hogy egy ilyen területen az állami beavatkozás kizoríthatja a piaci szereplők már létező és leendő beruházásait.

A föntiekre tekintettel a Bizottság úgy döntött, hogy a szóba forgó tárgyban megindítja az EK-Szerződés 88. cikkének (2) bekezdése szerinti eljárást, mert a Bizottság nem győződött meg arról, hogy az EK-Szerződés 87. cikke (3) bekezdésének c) pontja szerint az intézkedés összeegyeztethető a közös paccal.

A 659/1999/EK tanácsi rendelet 14. cikke szerint valamennyi jogellenes támogatás visszakövetelhető a kedvezményezettől.

A LEVÉL SZÖVEGE

„Met dit schrijven stelt de Commissie Nederland ervan in kennis dat zij, na onderzoek van de door uw autoriteiten verstrekte inlichtingen betreffende bovengenoemde steunmaatregel, heeft besloten de procedure van artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag in te leiden.

I. Procedure

1. Bij schrijven van 2 november 2004 (dat op 18 november 2004 geregistreerd werd onder nummer CP 212/2004) diende kabelexploitant Essent Kabelcom (hierna: Essent), een informele klacht in bij de Commissie. De klacht betreft overheidsfinanciering voor een glasvezel-aansluitnetwerk (Fibre-to-the-Home, FTTH) in Appin-

⁽²⁾ Néhányan úgy érvelnek, hogy a hálózatok következő generációja nem hasonlítható a mai rézhuzalos vagy kábeles hálózatokhoz, és hálózatok által az innovációra és a növekedésre generált serkentő hatás által a nyílt, nyilvános, helyi hozzáférésű hálózatok javára történő állami beavatkozásnak pozitív hatása van a gazdasági fejlődésre. Az elektronikus kommunikációs hálózatok jelenlegi üzemeltetői (még) nem ruháznak be az ilyen infrastruktúrába, mivel ez igen nagy tőkeigényű, ráadásul jelenlegi hálózataikat elavulttá tenné (érdekütközés).

gedam, een stad in Noord-Nederland. Essent heeft intussen bevestigd dat de klacht als een formele klacht dient te worden beschouwd.

2. Essent, die de op een na grootste kabelexploitant van Nederland is en die ook een kabelnetwerk in Appingedam exploiteert, had de zaak in september 2004 al aanhangig gemaakt bij een Nederlandse rechtbank. De rechtbank heeft de gemeente op grond van artikel 88, lid 3, EG-Verdrag opgedragen het steunvoornemen aan te melden bij de Commissie en de verdere aanleg van het netwerk te staken.
3. Bij een schrijven dat op 3 februari 2005 werd geregistreerd, meldden de Nederlandse autoriteiten de maatregel bij de Commissie aan om redenen van rechtszekerheid, waarbij ze aanvoerden dat de maatregel geen steun behelste. Op 31 maart 2005 verzocht de Commissie de Nederlandse autoriteiten om verdere informatie. Na een verlenging van de termijn antwoordden zij hierop bij brief van 4 augustus 2005, die op 16 augustus 2005 werd geregistreerd. De informatie in deze brief verschilt aanzienlijk van de informatie die bij de oorspronkelijke aanmelding werd verstrekt.

II. Uitvoerige beschrijving van de maatregel*Achtergrond*

4. De gemeente Appingedam vindt dat de tussenkomst van de overheid nodig is om te voorzien in de algemene beschikbaarheid van geavanceerde breedbanddiensten voor ondernemingen en particulieren door uitrol van een glasvezel-aansluitnetwerk (Fibre-to-the-Home, FTTH) in Appingedam te steunen. Volgens de gemeente bieden Essent en telecommunicatie-exploitant KPN in Appingedam weliswaar internettoegang maar geen geavanceerde breedbanddiensten. De gemeente heeft besloten financieel deel te nemen in het project nadat gebleken was dat de marktpartijen geen belangstelling hadden om hierin op marktvoorwaarden deel te nemen.

De componenten van het netwerk

5. De passieve laag van het glasvezelnetwerk (graafrechten, buizen, glasvezels, enz.) zal het eigendom worden van een openbare stichting („Stichting Glasvezelnet Appingedam”, hierna: de stichting), op te richten door en onder toezicht van de gemeente. De investering in de passieve laag wordt op 4,9 miljoen EUR geschat. Aanvankelijk was niet voorzien dat de aanleg van de passieve laag openbaar zou worden aanbesteed. Er is evenwel besloten, zoals in de brief van 4 augustus 2005 wordt verklaard, om dit wel te doen.

6. De kosten van de actieve laag (telecommunicatieapparatuur, netwerkbeheer, enz.) worden op 1 tot 1,3 miljoen EUR geschat. De actieve componenten hebben een geschatte economische levensduur van 5 tot 8 jaar. De exploitant van de actieve laag zal alleen wholesale-diensten aanbieden aan service providers die breedbanddiensten aan de eindgebruikers (huishoudens en bedrijven) zullen verspreken.
7. De autoriteiten verklaarden aanvankelijk dat de actieve laag eigendom zou worden van en gefinancierd zou worden door een entiteit („Stichting Damsternet”, hierna: Damsternet) die door bepaalde particuliere investeerders zou worden opgericht. Niet alle particuliere partijen waren bekend. Volgens de autoriteiten hebben NKF (een kabelfabrikant), Nacap (de pijpleidingdivisie van een internationaal actieve bouwonderneming, genaamd Koop Holding) en Ericsson Telecommunications belangstelling getoond. In de brief van 4 augustus 2005 hebben de autoriteiten evenwel verklaard dat de gemeente het gebruiksrecht van het actieve netwerk uiteindelijk openbaar zou aanbesteden. In dit stadium is het bovendien niet duidelijk op basis van welke financiële voorwaarden het gebruiksrecht zou worden gegund. In de concept-gebruiksvereenkomst wordt bepaald dat de houder van het gebruiksrecht jaarlijks een gebruiksvergoeding aan de stichting zal betalen. De stichting zal echter „maximaal een bedrag opeisen dat overeenkomt met 80 % van de in dat jaar gegenereerde cashflow”. Indien deze cashflow negatief is, zal de stichting geen vergoeding opeisen. In een dergelijk geval zullen zij slechts een minimale betaling verlangen, zoals aangegeven in een bijlage bij de gebruiksvereenkomst. In de bijlage wordt evenwel nog niet bepaald welke betaling voorzien is.

III. Het standpunt van de Nederlandse autoriteiten

8. De Nederlandse autoriteiten stellen dat er geen sprake is van een steunmaatregel en voeren hiervoor verschillende argumenten aan.
9. Allereerst beroepen zij zich op een „marktfalen”, d.w.z. dat de markt niet de diensten verschaft die door de autoriteiten essentieel worden geacht voor de bevolking. Marktinvesteerders zijn niet bereid om in het project te investeren omdat het geen marktconform financieel rendement zou opleveren. Doordat de markt niet in het project investeert, ziet Appingedam zich genoodzaakt dit glasvezelnetwerk aan te leggen als een „publieke infrastructuur”. De Nederlandse autoriteiten voeren daarom aan dat de gemeente Appingedam enkel steun verleent voor de aanleg van een „publieke infrastructuur” die voor alle partijen openstaat op vergelijkbare voorwaarden.
10. In de tweede plaats betogen de autoriteiten dat er geen steun gemoeid is met dit project op de vier niveaus die daarbij kunnen worden onderscheiden. Er is geen sprake van een voordeel voor de stichting en zelfs wanneer dat het geval zou zijn, zou dat niet van invloed zijn op het handelsverkeer tussen de lidstaten. Er wordt ook geen steun verleend aan de exploitant van de actieve laag. De Commissie merkt op dat de autoriteiten evenwel geen argumenten aanvoeren om deze beweringen te staven. Voorts zijn de autoriteiten van mening dat er geen steun

wordt verleend aan de dienstenaanbieders. De exploitant zou een marktconforme wholesale-prijs moeten aanrekenen aan de providers die retail-diensten aanbieden die zij reeds via bestaande infrastructuur aanboden. Indien de Commissie garanties van de gemeente zou verlangen dat de exploitant marktconforme prijzen aanrekenen, zal de gemeente dit vastleggen in de overeenkomst tussen de stichting en de exploitant. Tenslotte betogen de autoriteiten dat, in tegenstelling tot de zaak ATLAS⁽³⁾, het netwerk in Appingedam hoofdzakelijk zou worden gebruikt om diensten te verlenen aan huishoudens/particulieren die geen economische activiteiten verrichten. Voorzover er sprake is van steun aan ondernemingen in Appingedam, blijft deze onder de toegestane steunintensiteit die is vastgelegd in Verordening (EG) nr. 69/2001 („de minimalisering”) en bovendien valt deze onder de kaderregeling voor steun aan kleine en middelgrote ondernemingen (MKB).

11. De Nederlandse autoriteiten betogen dat indien de Commissie tot de conclusie komt dat de maatregel steun vormt, de maatregel verenigbaar is omdat deze zowel noodzakelijk als evenredig is. De maatregel is nodig omdat particuliere investeerders niet willen investeren in Appingedam, een perifeer gebied met een sociaal-economische achterstand. Voor zover er breedbanddiensten beschikbaar zijn, zijn de huidige prijzen ervan hoger dan in andere gebieden van Nederland. Aangezien alle exploitanten open toegang tot het netwerk zullen krijgen op gelijke voorwaarden, is de mededinging gewaarborgd en zal geen enkele exploitant een selectief voordeel genieten. De autoriteiten stellen ook dat de maatregel evenredig is. De stichting is niet betrokken bij de exploitatie van de actieve laag. De operator zal een niet-discriminerende, open toegang bieden en niet met dienstenaanbieders concurreren. De aanleg van het netwerk zal plaatsvinden op marktvoorwaarden.

IV. Beoordeling van de maatregel/steun

12. Op grond van het Verdrag en geconsolideerde rechtspraak is er sprake van staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, wanneer door overheidsbemoediging of door met staatsmiddelen bekostigde maatregelen een voordeel wordt verleend aan de begunstigde, welke de mededinging vervalst of dreigt te vervalsen en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig dreigt te beïnvloeden.

Staatsmiddelen

13. De gemeente Appingedam zal ofwel een lening ofwel een garantie voor een lening verstrekken. Bijgevolg zijn de middelen voor de financiering van de passieve laag van dit netwerk afkomstig van de gemeente Appingedam. Deze middelen moeten daarom als staatsmiddelen worden beschouwd.

Economisch voordeel

14. De autoriteiten hebben verschillende argumenten aangevoerd als zou de maatregel geen steun behelzen, ofwel omdat deze geen voordeel meebrengt ofwel omdat deze niet van invloed is op het handelsverkeer tussen de lidstaten. Op deze argumenten zal hierna worden ingegaan.

⁽³⁾ Zie beschikking van de Commissie van 9 september 2004 in zaak N 213/03: steunmaatregel N 213/2003 — ATLAS-project in het Verenigd Koninkrijk; regeling breedbandinfrastructuur voor bedrijventerreinen (Corrigendum).

15. Volgens de Nederlandse autoriteiten valt een dergelijke vorm van overheidsbemoediging niet onder artikel 87, lid 1, EG-Verdrag, maar dient deze veeleer te worden gezien als een typische overheidsstaak, aangezien algemene infrastructuur wordt aangelegd.
16. De Commissie is echter niet overtuigd dat dit project kan worden beschouwd als het verschaffen van een algemene infrastructuur. Overeenkomstig de bevindingen van de Commissie in de zaak ATLAS⁽⁴⁾ bieden het passieve netwerk en de actieve componenten geen dienst aan eindgebruikers, maar voorzieningen voor bedrijven die breedbanddiensten aanbieden. Zoals uit de aanwezigheid van KPN en Essent in Appingedam blijkt, is het verschaffen van dit soort infrastructuur geen typische overheidsstaak, maar een activiteit die gewoonlijk wordt verricht door marktpartijen die de uiteindelijke dienst aan huishoudens en bedrijven verstrekken. Het project overlapt daarmee tot op zekere hoogte marktinitiatieven of voorziet in de verstrekking van diensten die al beschikbaar zijn, hoewel de door de stichting aan te leggen infrastructuur graafwerkzaamheden en passieve elementen behelst. De Commissie is derhalve in dit stadium van mening dat het project in Appingedam onder de staatssteunregels valt en niet als algemene infrastructuur kan worden aangemerkt die tot de gewone verantwoordelijkheden van de staat jegens de bevolking behoort.

Voordeel voor de stichting

17. De stichting die eigenaar is van de passieve infrastructuur, is opgericht door de gemeente en staat onder haar toezicht. De stichting stelt de passieve laag ter beschikking van de exploitant. Dit kan als een economische activiteit worden beschouwd en de stichting kan derhalve worden aangemerkt als een onderneming in de zin van artikel 87, lid 1, EG-Verdrag. De passieve laag wordt door de gemeente gefinancierd zonder enige vergoeding van de stichting. Dit komt neer op een economisch voordeel voor de stichting in de zin van artikel 87, lid 1, EG-Verdrag.

Voordeel voor de exploitant

18. De bewering dat er geen steun wordt verleend aan de exploitant, wordt niet door de autoriteiten gestaafd.
19. De autoriteiten hebben bevestigd dat het gebruiksrecht openbaar zal worden aanbesteed. Indien dat gebeurt, kan de aanbesteding in principe het economische voordeel voor de winnende leverancier tot een minimum worden beperkt in de zin van artikel 87, lid 1, EG-Verdrag. Het valt evenwel te betwijfelen of de passieve laag op dezelfde voorwaarden zal worden aangelegd als bij een particuliere investering. Volgens de autoriteiten kon het project niet door particuliere investeerders worden uitgevoerd en waren banken evenmin bereid om geld te steken in dit project. De gemeente heeft verschillende banken gevraagd om dit project te financieren, maar met uitzondering van de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) hebben zij dit allemaal geweigerd. BNG is bereid de gemeente een lening te verstrekken omdat zij, aldus de gemeente, alleen de kredietwaardigheid van de begunstigde van de lening, in casu de gemeente, maar niet de aanleg van het FTTH-netwerk door de stichting of het project als zodanig heeft beoordeeld.

Voordeel voor internetaanbieders (ISP's) en andere aanbieders van elektronische communicatiediensten

20. Zelfs wanneer de toegang tot het optische netwerk via de exploitant op transparante en gelijke voorwaarden aan alle geïnteresseerde ISP's en andere exploitanten zal worden verleend, zal de tarifiering van deze toegang waarschijnlijk ruim onder de onderliggende kosten liggen als gevolg van de overheidsbemoediging en niet gebaseerd zijn op de markttarieven voor vergelijkbare wholesale-breedbanddiensten. De dienstenaanbieders zal daarom een voordeel worden verleend aangezien zij de kans krijgen om tot de markt voor snelle retail-breedbanddiensten toe te treden en bedrijfsactiviteiten te ontwikkelen tegen voorwaarden die anders niet op de markt kunnen worden verkregen.

Voordeel voor de eindgebruikers

21. Het voorgaande suggereert dat het voordeel dat aan de exploitant, dienstenaanbieders en andere aanbieders van telecommunicatiediensten wordt verleend, zich ook zou kunnen vertalen in een voordeel voor de huishoudens en ondernemingen in Appingedam. Particuliere gebruikers vallen niet onder de staatssteunregels. Echter ondernemingen in het beoogde gebied zouden wellicht kunnen profiteren van een dienstverlening die verder reikt en lager geprijsd is dan wat op louter commerciële basis zou worden aangeboden gezien de huidige aanbiedingen voor huurlijnen en satellietverbindingen. Bovendien zouden zij een voordeel kunnen genieten in vergelijking met bedrijven in andere regio's van Nederland. De autoriteiten hebben bij herhaling aangevoerd dat, indien er sprake is van steun voor ondernemingen in Appingedam, het steunniveau onder de toegestane steunintensiteit ligt, zoals bepaald bij Verordening (EG) nr. 69/2001 („de minimis-steun”), en dat de maatregel bovendien onder de kaderregeling inzake overheidssteun voor kleine en middelgrote ondernemingen (KMO's) valt. De Commissie erkent dat het voordeel voor elk van de zakelijke eindgebruikers onder de drempel voor de minimis-steun zou kunnen liggen. Er kan in dit stadium echter niet worden uitgesloten dat de steun wel de in deze verordening vastgelegde plafonds overschrijdt.

Concurrentievervalsing

22. Door deze tussenkomst van de overheid worden de bestaande marktvoorwaarden in Appingedam gewijzigd doordat de gesubsidieerde toegang van de exploitant tot de wholesale-markt voor snelle breedbanddiensten alsmede de toegang van dienstenaanbieders tot de downstream-markten van onder andere retail-breedband- en retail-telecommunicatiediensten mogelijk wordt gemaakt. De bestaande exploitanten, Essent en KPN, hebben bij hun beslissingen inzake infrastructuurinvesteringen en -onderhoud, hun berekeningen gebaseerd op de veronderstelling dat andere exploitanten de kosten van nieuwe infrastructuur zouden moeten dragen of een marktprijs zouden moeten betalen voor de toegang tot wholesale-diensten, hetgeen niet langer het geval lijkt te zijn als er overheidssteun wordt verleend. Het feit dat er nieuwe infrastructuur beschikbaar komt tegen voorwaarden die op het eerste gezicht niet marktconform zijn, heeft tot gevolg dat de concurrentie wordt vervalst, ook op de downstream-markten van retail-breedband- en andere retail-elektronische communicatiediensten.

⁽⁴⁾ Zie 3.

Gevolgen voor het handelsverkeer

23. Voor zover de overheidsmaatregelen gevolgen kunnen hebben voor telecommunicatiebedrijven en dienstenaanbieders in andere lidstaten, zijn deze van invloed op het handelsverkeer. De telecommunicatiemarkt staat steeds meer open voor concurrentie tussen exploitanten en dienstenaanbieders, die zich over het algemeen bezighouden met activiteiten waarvoor handelsverkeer bestaat tussen de lidstaten.

Conclusie

24. In het licht van het voorgaande is de Commissie van mening dat het met staatsmiddelen gefinancierde project een economisch voordeel verleent aan de stichting, de exploitant en de dienstenaanbieders, hetgeen zich tenminste ten dele zou kunnen vertalen in een economisch voordeel voor ondernemingen in Appingedam. Voorts is het project concurrentievervalsend en van invloed op het handelsverkeer tussen de lidstaten.

V. Beoordeling van de steunmaatregel: verenigbaarheid

25. Na de vaststelling dat er sprake is van staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag, dient te worden nagegaan of de maatregel verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kan worden geacht.
26. Wanneer staatsmiddelen enkel worden verleend ter compensatie van de verstrekking van een dienst van algemeen economisch belang (hierna: DAEB), dan hoeft hiermee geen staatssteun te zijn gemoeid. Het Hof van Justitie heeft te kennen gegeven dat de compensatie van kosten die voortvloeien uit openbare dienstverplichtingen, niet onder de werkingssfeer van artikel 87, lid 1, van het Verdrag vallen indien aan een aantal voorwaarden is voldaan. Deze voorwaarden worden beschreven in het *Altmark*-arrest van 24 juli 2003⁽⁵⁾. De autoriteiten hebben zich evenwel niet beroepen op de voorwaarden die zijn vastgelegd in het *Altmark*-arrest en hebben evenmin het bestaan van een DAEB aangevoerd, zelfs niet impliciet. Er zijn geen aanwijzingen dat de overheidsmaatregel moet worden beschouwd als compensatie voor de diensten die door de begunstigde ondernemingen worden verstrekt. Daarom heeft de Commissie in dit stadium de aangemelde maatregel niet gezien tegen deze achtergrond of getoetst aan het bepaalde in artikel 86, lid 2, van het EG-Verdrag.
27. De Commissie merkt op dat met het voorgenomen project wordt beoogd de ruime beschikbaarheid en het ruime gebruik van snelle breedbanddiensten te verzekeren tegen voorwaarden die meer overeenkomen met minder afgelegen gebieden die dichter bevolkt zijn en relatief meer bedrijven tellen. Voorts wordt erkend dat de bestaande kaderregelingen en richtsnoeren niet kunnen worden toegepast voor de beoordeling van steunmaatregelen die

dit specifiek tot doel hebben. De Commissie is derhalve van mening dat de toetsing van de verenigbaarheid van de maatregel met de gemeenschappelijke markt rechtstreeks op artikel 87, lid 3, onder c), van het EG-Verdrag dient te worden gebaseerd⁽⁶⁾.

28. In artikel 87, lid 3, onder c), EG-Verdrag wordt bepaald dat:

„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 worden veranderd dat het gemeenschappelijke belang wordt geschaad, als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden beschouwd”.

29. In het kader van een toetsing aan artikel 87, lid 3, onder c), van het EG-Verdrag houdt dit in dat de overheidsmaatregel noodzakelijk moet zijn en in verhouding dient te staan tot het beoogde doel van algemeen belang, d.w.z. de correctie van een gebrekkige marktwerking.

Noodzakelijkheid

30. De toegang tot een breedbandnetwerk is een voorziening die door zijn aard een positieve invloed kan hebben op de productiviteit en de groei van een groot aantal sectoren en activiteiten⁽⁷⁾. Er zijn aanwijzingen dat een grotere beschikbaarheid van breedbandnetwerken ten goede kan komen aan de regionale economische ontwikkeling en de schepping en het behoud van werkgelegenheid, alsook verbeterde gezondheids- en onderwijsvoorzieningen⁽⁸⁾.
31. De autoriteiten stellen dat de maatregel gericht is tegen een gebrekkige marktwerking: Appingedam is een achterlandsgebied waar de netwerkeigenaren Essent en KPN niet hun netwerken willen upgraden noch toegang willen verlenen tot hun core-netwerken of „dark fibre” aan providers die FTTH willen aanbieden. De autoriteiten hebben ook verklaard dat Essent en KPN pas na de aankondiging van de gemeente dat zij haar eigen FTTH-initiatief zou lanceren, hun netwerken hebben geüpgraded teneinde breedbanddiensten aan te bieden.
32. Het is evenwel de vraag of er bij de situatie in Appingedam wel sprake is van een „gebrekkige marktwerking”. In de eerste plaats voorziet de markt, aldus de autoriteiten, niet in de FTTH-infrastructuur omdat het verwachte rendement op de investering onvoldoende was om een investering tegen marktvoorwaarden te rechtvaardigen. Dit kan worden verklaard door een lage vraag naar breedbanddiensten alsook de hoge kapitaaluitgaven voor de aanleg van de infrastructuur.

⁽⁶⁾ Zie de beschikkingen van de Commissie in de zaken N 213/03, „ATLAS-project”, en bijv. N 126/04 „Breedbanddiensten voor KMO's in Lincolnshire” en N 307/04, „Breedbanddiensten in Schotland — afgelegen en plattelandsgebieden”.

⁽⁷⁾ Zie bijvoorbeeld: Lehr, Osorio, Gillet en Sirbu: „Measuring Broadband's Economic Impact”, 2005.

⁽⁸⁾ OESO „Broadband Driving Growth: Policy Responses”, oktober 2003; Orazem, Peter, University of Kansas Business School, „The Impact of High-Speed Internet Access on Local Economic Growth”, augustus 2005.

⁽⁵⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 24 juli 2003, in zaak C-280/00, *Altmark Trans*, Jurispr. 2003, blz. I-7747.

33. In de tweede plaats is, aldus de Commissie, de toegang tot een breedbandnetwerk al beschikbaar in Appingedam hoewel de diensten die thans worden verstrekt, niet geheel vergelijkbaar zijn met de diensten die met het geplande netwerk zouden kunnen worden aangeboden. KPN en Essent bieden allebei retail-breedbanddiensten aan tot 8Mbit/s en KPN biedt tot op zekere hoogte ook wholesale-toegang tot infrastructuur en diensten. Bijgevolg is er een aanzienlijke overlapping van netwerkdekking en dienstverlening, die tot de beste in de Europese Unie behoren, en daarom valt het te betwijfelen of er sprake is van een »marktfalen«, die met deze maatregel kan worden verholpen.

Evenredigheid

34. Om te bepalen of de maatregel verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, dient ook de evenredigheid van de maatregel te worden onderzocht. De maatregel dient in verhouding te staan tot het beoogde doel en mag de concurrentie niet zo zeer vervalsen dat het gemeenschappelijke belang wordt geschaad.

35. Er dient te worden erkend dat de technische kenmerken van bijvoorbeeld glasvezelaansluitnetwerken verschillen van de bestaande kabel- en telecommunicatienetwerken in Appingedam. Er kan worden aangevoerd dat de nieuwe generatie netwerken niet te vergelijken valt met de bestaande netwerken omdat zij andere en veel geavanceerdere diensten mogelijk maken dan de bestaande netwerken. Volgens degenen die zich hierop beroepen kan overheidssteun voor de volgende generatie van openbaar toegankelijke, lokale aansluitnetwerken een positief effect hebben op de economische ontwikkeling vanwege de positieve externe effecten die deze netwerken zullen hebben op innovatie en groei. Bovendien hebben de bestaande exploitanten van elektronische communicatienetwerken (nog) niet in deze infrastructuur geïnvesteerd vanwege de hoge kapitaaluitgaven en omdat hun bestaande investeringen daardoor niet meer van nut zouden zijn. Wanneer deze redenering wordt doorgetrokken, zou staatssteun voor de nieuwe generatie netwerken een gewenst middel kunnen zijn om het tempo van innovatie en economische ontwikkeling te versnellen, zelfs tegen de prijs dat in het verleden gedane investeringen mogelijk worden ondermijnd en toekomstige investeringen ontmoedigd.

36. In dit stadium valt evenwel moeilijk te bezien welke toepassingen of diensten aan particulieren en bedrijven kunnen worden aangeboden die niet met behulp van breedbanddiensten via de bestaande netwerken kunnen worden verschaft. Dit betekent dat er sprake is van een hoge substitueerbaarheid tussen enerzijds de retail en wholesale-diensten die via het geplande FTTH-netwerk worden verstrekt en anderzijds de diensten die via de bestaande netwerken worden verstrekt, waardoor de maatregel de mededinging in de nabije toekomst ernstig zou kunnen vervalsen. Dit geldt des te meer in het licht van

een aantal geplande ontwikkelingen. KPN heeft aangekondigd dat zij de capaciteit van haar dienstverlening zal verhogen en Essent onderzoekt de mogelijkheid om de superbreedbandverbinding ETTN (Ethernet to the home) via haar bestaande netwerken aan te bieden, waardoor de capaciteit van haar netwerk aanzienlijk wordt vergroot. De maatregel die door de autoriteiten wordt voorzien, houdt daarom een ernstig risico in van verdringing van bestaande en toekomstige investeringen door marktpartijen als gevolg van de overheidssteun. Onder de gegeven omstandigheden is het daarom de vraag of de geplande maatregel en het gebruik als zodanig van het steuninstrument als evenredig kunnen worden beschouwd.

Conclusie

37. Op grond van het voorgaande en de informatie die in dit stadium beschikbaar is, betwijfelt de Commissie of de betwiste maatregel verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt in overeenstemming met artikel 87, lid 3, onder c), van het EG-Verdrag.

VI. Besluit

38. In het licht van het voorgaande heeft de Commissie besloten de procedure van artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag in te leiden ten aanzien van de betwiste maatregel omdat zij betwijfelt of deze verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt in overeenstemming met artikel 87, lid 3, onder c), van het EG-Verdrag.

Gelet op de bovenstaande overwegingen verzoekt de Commissie Nederland in het kader van de procedure van artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag binnen een maand vanaf de datum van ontvangst van dit schrijven zijn opmerkingen te maken en alle dienstige inlichtingen te verstrekken voor de beoordeling van de steunmaatregel. Zij verzoekt uw autoriteiten onverwijld een afschrift van deze brief aan de potentiële begunstigen van de steunmaatregel te doen toekomen.

De Commissie wijst Nederland op de schorsende werking van artikel 88, lid 3, van het EG-Verdrag. Zij verwijst naar artikel 14 van Verordening (EG) nr. 659/1999, volgens hetwelk elke onrechtmatige steun van de begunstigen kan worden teruggevorderd.

Voorts deelt de Commissie Nederland mee, dat zij de belanghebbenden door de bekendmaking van dit schrijven en van een samenvatting ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie* in kennis zal stellen. Tevens zal zij de belanghebbenden in de lidstaten van de EVA die partij zijn bij de EER-Overeenkomst door de bekendmaking van een mededeling in het *EER-supplement van het Publicatieblad* in kennis stellen, alsmede de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA door haar een afschrift van dit schrijven toe te zenden. Alle bovengenoemde belanghebbenden zal worden verzocht hun opmerkingen te maken binnen een maand vanaf de datum van deze bekendmaking.”