



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 19.10.2011
SEC(2011) 1230 definitief

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij

**Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende een reeks
richtsnoeren voor trans-Europese telecommunicatienetwerken**

{COM(2011) 657 definitief}
{SEC(2011) 1229 definitief}

Dit document is de samenvatting van de effectbeoordeling van het wetgevingsvoorstel voor de verordening betreffende een reeks richtsnoeren voor trans-Europese telecommunicatienetwerken, als onderdeel van de Connecting Europe Facility (CEF) in de programmeringsperiode na 2013.

1. BELEIDSKADER, PROCEDURELE KWESTIES EN RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDE PARTIJEN

De **wettelijke grondslag** voor optreden op dit gebied is artikel 172 VWEU. De artikelen 170-172 voorzien in een optreden van de EU tot ondersteuning van de totstandbrenging en ontwikkeling van trans-Europese netwerken op het gebied van vervoers-, telecommunicatie- en energie-infrastructuur. Terwijl de afzonderlijke (overkoepelende) verordening tot invoering van de CEF de voorwaarden, methoden en procedures bepaalt voor het verlenen van Europese financiële steun aan trans-Europese netwerken, voorzien de hier voorgestelde richtsnoeren in de doelstellingen, de prioriteiten en de grote actielijnen die op het gebied van telecommunicatie voor breedbandnetwerken en digitale-diensteninfrastructuur in het vooruitzicht worden gesteld.

Als onderdeel van de Europa 2020-strategie beoogt het vlaggenschipinitiatief **Digitale agenda voor Europa** (DAE)^{1,2} "een digitale eengemaakte markt die duurzame economische en sociale voordelen creëert op basis van snel en ultrasnel internet en interoperabele toepassingen".

In haar mededeling "**Een begroting voor Europa 2020**" (hierna de mededeling inzake het meerjarig financieel kader of MFF-mededeling), aangenomen op 29 juni 2011, heeft de Commissie voorgesteld de CEF in te voeren. Er zijn tal van **raadplegingen** gehouden met lidstaten, bedrijven en belanghebbenden uit het maatschappelijk middenveld. Zo heeft vicevoorzitter Kroes onder meer een rondetafel gehouden met CEO's van aanbieders van inhoud, apparatuurfabrikanten, investeerders en telecomexploitanten van 's werelds meest toonaangevende bedrijven, en heeft op 16 en 17 juni 2011 in Brussel de eerste vergadering van de Digitale agenda plaatsgevonden.

2. PROBLEEMOMSCHRIJVING

Breedbandinternet en grensoverschrijdende digitale diensten vormen de digitale infrastructuren van de toekomst. Zij vormen een basisvoorwaarde voor een concurrerende, inclusieve en duurzame samenleving, zoals erkend in de Europa 2020-strategie.

In de effectbeoordeling wordt in het algemeen gewezen op een aantal problemen die van invloed zijn op het aanbieden van breedbandnetwerken, namelijk het gebrek aan investeringen waardoor potentiële groei en mogelijke maatschappelijke voordelen onbenut blijven; gebrek aan concurrentiedruk op gevestigde exploitanten om te

¹ COM(2010) 2020.

² COM(2010) 245.

investeren in moderne breedbandnetwerken en het ontbreken van een passende strategie om de uitrol van breedbandnetwerken van overheidswege te ondersteunen in gebieden waarvoor geen business case bestaat. Voor digitale diensten zal de particuliere sector overheidsinvesteringen in de centrale organisatie van de digitale-dienstverlening (platforms, generieke diensten, enz.) niet vervangen en ondanks inspanningen op het gebied van technische interoperabiliteit kan het gebeuren dat online werkende overheidsdiensten stoppen aan de grens.

3. DOELSTELLINGEN

Naast uitvoering geven aan het mandaat van het Verdrag, zoals hierboven is aangegeven, beantwoordt het voorgestelde initiatief aan de volgende **algemene doelstelling**: duurzame economische en sociale voordelen onttelen aan een digitale interne markt op basis van snel en supersnel internet en interoperabele toepassingen, zoals hierboven is aangegeven.

Om de algemene doelstelling te bereiken moet de Unie de volgende **operationele doelstellingen** nastreven:

- (a) invloed uitoefenen op de marktdynamiek voor breedbandinvesteringen, door zowel traditionele als nieuwe investeerders aan te zetten tot het uitrollen van breedbandinfrastructuur en door onder al deze spelers gelijke voorwaarden te creëren;
- (b) aanvullende inspanningen van lidstaten die nodig zijn om interoperabele digitale diensten te gebruiken, ondersteunen teneinde deze cruciale diensten grensoverschrijdend te doen functioneren en de hulpbronnen op het gebied van digitale inhoud te ontsluiten waardoor er kansen ontstaan om zaken te doen.

4. BELEIDSOPTIES

Voor de effectbeoordeling zijn twee belangrijke beleidsopties in overweging genomen. In de eerste beleidsoptie wordt gekozen voor de voortzetting van de huidige beleidslijn (geen verandering van beleid). In de tweede beleidsoptie wordt de financiering van breedbandnetwerken en digitale-diensteninfrastructuur via de CEF onderzocht. Beleidsoptie twee is onderverdeeld in drie subopties, die verschillen naargelang van de manier waarop de CEF op het gebied van telecommunicatie wordt uitgevoerd.

Onder **optie 1 – geen verandering van beleid** houdt dit een basisscenario in waarin verder wordt vertrouwd op regelgevend optreden om investeringen te stimuleren, met voortdurende kapitaalbeperkingen voor alternatieve investeerders, die blijven vechten om een investeringskloof ten belope van 220 miljard euro te dichten. De EU zou haar steun hoofdzakelijk via de Structuurfondsen blijven verlenen, met het blijvende probleem van de absorptiecapaciteit, en met subsidies. Voor digitale-diensteninfrastructuren bestaat het basisscenario in de voortzetting van beperkte steunverlening door middel van modelprojecten (althoewel de meeste technologische oplossingen al tot maturiteit zijn gekomen en klaar zijn voor introductie) en beleidscoördinatie, waarbij lidstaten geen stimulansen ervaren om bestaande oplossingen over de grenzen heen interoperabel te maken.

Opties 2 – CEF omvat in grote lijnen (i) breedbandnetwerken behorende tot een geografisch gediversifieerd portfolio van projecten die bijdragen tot de doelstellingen van de DAE, en (ii) de ontwikkeling, introductie en duurzaamheid van digitale-diensteninfrastructuren. Optie 2 kan op drie verschillende manieren (subopties) worden uitgevoerd:

- (1) **Alleen subsidies:** financiële steun voor breedbandnetwerken en digitale-diensteninfrastructuren geschiedt alleen door middel van subsidies. De operationele uitvoering zou dan worden uitbesteed aan een bestaand uitvoerend agentschap, zoals het uitvoerend agentschap voor TEN-T.
- (2) **Alleen financiële instrumenten:** onder deze suboptie zou de Commissie nauw samenwerken met de desbetreffende internationale financiële instellingen. Deze zouden projecten selecteren op basis van hun financiële haalbaarheid en zouden vaste praktijken van zorgvuldigheid in acht nemen. De volgende financiële instrumenten kunnen worden gebruikt: kapitaalparticipaties voor beleggingsfondsen; een financiële bijdrage in de provisie en kapitaaltoewijzing voor leningen en/of garanties of andere instrumenten voor risicodeling (met inbegrip van projectobligaties, zonder daartoe beperkt te zijn) en andere gespecialiseerde financiële instrumenten, hetzij leningen, garanties, tegengaranties, risicokapitaal en andere wettelijke vormen van instrumenten.
- (3) **Gecombineerde aanpak.** Suboptie drie zou de twee benaderingen combineren. De beheersstructuur zou bijgevolg elementen van de twee hierboven voorgestelde opties combineren. De beslissing betreffende de passende inhoudelijke samenstelling van leningen en financiële instrumenten zou deel uitmaken van de jaarlijkse werkprogramma's, overeenkomstig het beleid en de behoeften van de sector.

5. EFFECTBEOORDELING

5.1. Effecten bij keuze van optie 1

Lage absorptie van structuurfondsen en gebrek aan beheerscapaciteit, zoals gerapporteerd in het strategisch verslag 2010 over het cohesiebeleid³, zouden de aanleg en de introductie van breedbandnetwerken blijven ondermijnen.

Voor zover het gaat om **de bevordering van bijkomende inspanningen van de lidstaten voor de introductie en het gebruik van interoperabele grensoverschrijdende digitale diensten**, zou deze optie inhouden dat het huidige ICT-PSP-programma (ICT-beleidsprogramma) van het CIP (kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie) wordt voortgezet. Het zou onmogelijk zijn om voortbouwend op de opgedane ervaring met betrekking tot de proeffase digitale-diensteninfrastructuren in Europa te introduceren.

Bijgevolg zou deze optie er niet in slagen een cruciaal obstakel voor de digitale interne markt uit de weg te ruimen. Volgens een raming van Copenhagen

³ COM(2010) 110 van 31.3.2010. Beschikbaar op http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/reporting/cs_reports_en.htm

Economics⁴ ligt de **kostprijs voor niet-voltooiing** van de Europese digitale interne markt tegen 2020 rond 4,1% van het BBP.

5.2. Algemene effecten bij keuze van optie 2

De effecten van optie 2 kunnen onderverdeeld worden in economische, sociale en milieu-effecten:

- (1) **Economische effecten:** uit een aantal studies blijkt dat de beschikbaarheid van supersnelle breedbandnetwerken een aanzienlijke weerslag zal hebben op de arbeidsproductiviteit en op het BBP per capita. Breedbandnetwerken brengen ook aanzienlijke positieve externaliteiten mee die de samenleving in haar geheel ten goede komen. Als facilitator voor een technologie met universele toepassingen heeft de verspreiding van breedband een positief effect op de productiviteit (een stijging van de breedbandpenetratie met zowat tien procent in één jaar kan worden gecorreleerd met een stijging van ongeveer 1,5% van de arbeidsproductiviteit over de volgende vijf jaar⁵), kapitaalaccumulatie en uiteindelijk BBP-groei. Digitale-diensteninfrastructuren kunnen substantieel bijdragen tot kostendaling voor de overheid en minder transactiekosten voor bedrijven en burgers.
- (2) **Sociale effecten:** een gecombineerde upgrade van breedbandinfrastructuur en digitale-diensteninfrastructuur zal uiteindelijk de levenskwaliteit van de Europese burger verhogen. De voornaamste voordelen spruiten voort uit de introductie van diensten zoals toepassingen voor eGovernment, eHealth en eCommerce. Verder is er een belangrijke maatschappelijke component door directe en indirecte creatie van banen.
- (3) **Milieuaspecten:** Breedbandnetwerken kunnen de uitstoot terugdringen door de behoefte aan vervoer te verminderen (telewerken) of door het energieverbruik te optimaliseren (slimme netwerken).

Andere belangrijke effecten worden veroorzaakt door spillovers van breedbandnetwerken en digitale-diensteninfrastructuren op andere sectoren. Sectoren die de meeste voordelen van deze positieve externaliteiten ondervinden, zijn onder meer onderwijs en beroepsopleiding, gezondheidszorg, werkgelegenheid, vervoer en energie.

5.3. Specifieke effecten van de suboptie

Suboptie 1

De keuze voor suboptie 1, alleen subsidies, zou slechts gedeeltelijk voldoen aan de doelstellingen van de richtsnoeren. Met betrekking tot de doelstelling inzake **beïnvloeding van de marktdynamiek** voor breedband, zijn subsidies waarschijnlijk slechts voor een deel efficiënt en effectief. Om efficiënt te kunnen zijn, zal het medefinancieringspercentage voor breedbandnetwerken waarschijnlijk vrij hoog

⁴ The Economic Impact of a European Digital Single Market, 2010.

⁵ Roman Friedrich, Karim Sabbagh, Bahjat El-Darwiche, and Milind Singh (2009): Digital Highways. The Role of Government in 21st Century Infrastructure. Booz & Company.

moeten zijn. Subsidies zouden slechts een beperkt hefboomeffect hebben. Subsidies kunnen effectief zijn voor ondersteuning en technische bijstand maar zijn niet het meest efficiënte instrument om privé-investeringen op gang te brengen.

Subsidies zijn echter een effectief mechanisme voor de **bevordering van de inspanningen van de lidstaten met het oog op de introductie van grensoverschrijdende digitale diensten**. In dit geval zouden subsidies dienen als spilinvestering om Europese medefinanciering te verlenen aan infrastructuur die de lidstaten alleen niet zouden ontwikkelen. Medefinancieringspercentages voor digitale-diensteninfrastructuren zijn over het algemeen vrij hoog. Niettemin hebben privé-investeerders slechts een matige belangstelling voor de introductie van dit soort infrastructuur.

Suboptie 2

De keuze voor suboptie 2, alleen financiële instrumenten, zou in belangrijke mate voldoen aan de doelstelling inzake **beïnvloeding van de marktdynamiek voor breedbandinvestering**. In gebieden waar breedbandnetwerken financieel leefbaar kunnen zijn, zouden financiële instrumenten kunnen dienen om investeringen van openbare en particuliere beleggers op gang te brengen, door de facto de gewogen gemiddelde kapitaalkostenvoet (WACC) te verlagen en de terugbetalingstermijn te verkorten. Het gebruik van financiële instrumenten zou ook meer efficiëntie bevorderen door het grotere **hefboomeffect** dat zij meebrengen. Op basis van ramingen van de financieringsfaciliteit met risicodeling (RSFF) en van de projectobligaties zou een financiële bijdrage van 1 miljard euro uit de EU-begroting naar alle waarschijnlijkheid andere middelen uit de overheids- of particuliere sector aantrekken voor bruto-investeringen ten belope van 6 tot 15 miljard euro in breedbandnetwerken, afhankelijk van de financieringsbehoeften en de risicoprofielen van de betrokken investeringen. Zonder subsidies zouden projecten in stedelijke of verstedelijkte gebieden, die over het algemeen rendabeler zijn – in gelijke omstandigheden – de voorkeur krijgen boven projecten in rurale gebieden. Financiële instrumenten zouden dan ook moeite hebben om een significant hefboomeffect op gang te brengen door middel van technische bijstand, planning, inventarisering en andere ondersteunende activiteiten die over het algemeen medegefinancierd worden met subsidies.

Uiteindelijk zijn financiële instrumenten waarschijnlijk geen effectief mechanisme om **de inspanningen van de lidstaten voor de introductie van grensoverschrijdende digitale diensten te bevorderen**. Uit de ervaring met het CIP (Kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie) is gebleken dat het op dit gebied reeds moeilijk is om de lidstaten aan het proces te doen deelnemen. Privé-investeerders kunnen enige belangstelling voor de toepassingenlaag hebben maar zullen zich niet gemakkelijk verbinden tot investeringen in de kernlaag van de digitale-diensteninfrastructuur omdat deze architectuur niet voor commerciële exploitatie in aanmerking komt.

Suboptie 3

Een keuze voor suboptie 3, een gecombineerde financiële benadering, zou een goed evenwicht tot stand brengen tussen subsidies en financiële instrumenten. Deze suboptie houdt in dat de voornaamste investeringsinspanning bij de financiële

instrumenten ligt en de rest door de subsidies wordt gedragen. In dit scenario zouden subsidies en financiële instrumenten niet alleen verticaal (beide financieringsschema's zouden zowel voor breedbandnetwerken als voor digitale-diensteninfrastructuren beschikbaar zijn) maar ook horizontaal, binnen een project, worden gecombineerd.

Aan de doelstelling inzake **beïnvloeding van de marktdynamiek voor breedbandinvestering** zou met deze suboptie volledig voldaan zijn. Op het gebied van breedband zou de financiering grotendeels worden toegewezen via financiële instrumenten zodat het marktpotentieel volledig wordt geëxploiteerd en er een zo ruim mogelijk gamma van actoren wordt betrokken bij de op te richten consortia. De oplossing zou effectief zijn aangezien publieke en particuliere actoren tegen lage kosten toegang tot kapitaal krijgen en een toereikend langetermijnperspectief krijgen voor hun investering. Volgens deze suboptie zou er een duidelijke synergie komen tussen de CEF en de **Structuurfondsen** wat subsidies, financial engineering en steun voor het stroomlijnen van projectuitvoering betreft, hetgeen tot op vandaag de absorptie van EU-financiering op het gebied van cohesie en plattelandsontwikkeling in de weg heeft gestaan.

Wat de doelstelling inzake **bevordering van de inspanningen van de lidstaten met het oog op introductie van grensoverschrijdende digitale diensten** betreft, zou de Commissie in deze aanpak haar flexibiliteit ten aanzien van financiële instrumenten kunnen behouden in haar uitnodigingen tot het indienen van voorstellen met betrekking tot applicaties, zonder dat het risico bestaat dat privé-investeerdere worden buitengesloten van digitale-diensteninfrastructuur. Anderzijds zou dit ervoor zorgen dat voor de toplagen (kerndiensten) subsidies worden toegekend tegen hoge financieringspercentages.

6. VERGELIJKING VAN OPTIES

De effectbeoordeling concludeert, zoals blijkt uit onderstaande tabel, dat optie 2 met suboptie 3 (gecombineerde financiering) beter dan optie 1 geschikt is om de DAE- en de Europa 2020-streefdoelen op het gebied van ICT te bereiken.

Doelstellingen	Optie 1 – geen beleidswijziging	Optie 2 CEF		
		Suboptie 1 subsidies	Suboptie 2 financiële instrumenten	Suboptie 3 gecombineerde aanpak

Algemene doelstelling

Duurzame economische en sociale voordelen ontleen aan een digitale interne markt op basis van snel en supersnel internet en interoperabele toepassingen, met breedbandtoegang voor iedereen in 2013, toegang voor iedereen tot veel sneller internet in 2020 (30 Mbps of meer), en 50% van de Europese huishoudens met een internetverbinding	0	+	+	++
---	---	---	---	----

van meer dan 100 Mbps.				
------------------------	--	--	--	--

Specifieke doelstelling nr. 1: De marktdynamiek voor breedbandinvesteringen beïnvloeden, door zowel traditionele als nieuwe investeerders aan te zetten tot de uitrol van breedbandinfrastructuur en voor al deze spelers gelijke voorwaarden te creëren.

1a In gebieden waar breedbandnetwerkprojecten potentieel financieel haalbaar zijn, ervoor zorgen dat investeerders, inclusief alternatieve openbare en privé-investeerders, toegang krijgen tot kapitaal tegen redelijke kosten (rentevoeten) en met een toereikend langetermijnperspectief.	0 Niet van toepassing	+	++	++
1b In gebieden waar de business case zwak is, zorgen voor een toereikend niveau van openbare financiële steun voor de uitrol van breedbandnetwerken	0	++	+	++
1c In heel de Unie ervoor zorgen dat openbare en particuliere investeerders de capaciteit ontwikkelen om breedbandinfrastructuurprojecten op te zetten, door technische bijstand te verstrekken, bv. voor planning en inventarisering	0	+	0	+

1d Bij het ondersteunen van infrastructuurprojecten ervoor zorgen dat de financiering van de Unie een maximaal aanzuigefect (hefboomeffect) produceert op particuliere en (andere) openbare investeringen

Specifieke doelstelling 2: Extra inspanningen van de lidstaten bevorderen die voor het gebruik van interoperabele grensoverschrijdende digitale diensten vereist zijn, en het potentieel van digitale inhoud ontsluiten waarmee kansen voor de bedrijfswereld worden geschapen.

Extra inspanningen van de lidstaten bevorderen die voor het gebruik van interoperabele grensoverschrijdende digitale diensten vereist zijn, en het potentieel van digitale inhoud ontsluiten waarmee kansen voor de bedrijfswereld worden geschapen.	0	++	-	++
--	----------	----	---	----

7. MONITORING EN EVALUATIE

De Commissie en andere uitvoerende instanties, zoals de EIB, de EBWO en het uitvoerend agentschap TEN-T, zullen permanent toezicht houden op de effecten van CEF-investeringen in breedband (alsmede in vervoer en energie) overeenkomstig de in de algemene CEF-

verordening voorgestelde indicatoren. De indicatoren hebben onder meer betrekking op (niet-exhaustieve lijst):

- Aanbod: Breedbandtoegang (te controleren aan de hand van de DAE-streefdoelen van toegang tot 30 Mbps voor alle burgers tegen 2020 en toegang tot 100 Mbps voor ten minste 50% van de burgers tegen 2020).
- Vraag: Breedbandgebruik (te controleren aan de hand van het DAE-streefdoel van 50% burgers met breedbandverbindingen van 100 Mbps tegen 2020).
- Algemene indicatoren voor monitoring van investeringsprogramma's, zoals gebruik van financiering, benodigde tijd voor toekenning van subsidies, enz.
- Verhouding subsidies tegenover innovatieve financiële instrumenten.

De Commissie zal regelmatig een voortgangsverslag publiceren over investeringen in CEF-breedbandnetwerken en in digitale-diensteninfrastructuur. Dat zal worden voorgelegd aan het Europees Parlement, de Raad, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's.

Naast het permanente toezicht van de Commissie en andere uitvoerende instanties zal een tussentijdse onafhankelijke evaluatie van het algemene CEF-kader worden verricht, waarbij rekening wordt gehouden met het tijdschema en de voortgang van de programmering, alsmede een ex-postevaluatie een aantal jaren na het einde van de programmeerperiode. In de evaluatie zal worden gekeken naar de relevantie, de efficiëntie, de effectiviteit en de voorlopige effecten van het optreden. Bijzondere aandacht zal uitgaan naar beheerskwesties en naar de vraag in hoeverre de uitvoeringsmechanismen adequaat werken.