

Goed op weg met breedband

Een handreiking voor provincies en gemeenten

Algemene inleiding

De beschikbaarheid van snelle en hoogwaardige breedbanddiensten is van groot belang voor een concurrerende, innoverende en duurzame kenniseconomie. Deze opvatting wordt breed gedeeld door gemeenten, provincies woningcorporaties, het Rijk en de Europese Commissie. Nederland heeft op dit terrein een uitstekende uitgangspositie. In internationale vergelijkingen over de beschikbaarheid van breedbandnetwerken behoort Nederland immers tot de absolute wereldtop.

Nederland staat voor de taak om zijn uitstekende uitgangspositie op het gebied van ICT-netwerken verder te benutten. Studie heeft immers aangetoond dat supersnelle netwerken positieve effecten hebben op het vestigingsklimaat en op de concurrentiepositie van een stad, regio of land. Supersnelle netwerken en de dienstverlening die daarover geboden wordt bevordert het inkomen en de productiviteit per hoofd van de bevolking, de werkgelegenheid en internationale handel.

Wat wordt onder breedband verstaan:

Er bestaat geen alom aanvaarde definitie van breedband. 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 en Docsis 3.(kabel), vaste draadloze toegang (FWA), mobiele systemen van de derde generatie (UMTS-netten waarover mobiel internet volgens de HSDPA-standaard (en dadelijk via de opvolger LTE of Wimax)) mogelijk is), in licentievrije frequentiebanden werkende R-LAN's (WiFi) en satelliet-communicatiesystemen.

De Europese Commissie hanteert de volgende definitie:

“(....) broadband will refer to a wide range of technologies that have been developed to support the delivery of innovative interactive services, equipped with an always-on functionality, providing broad bandwidth capacity that evolves over times, and allowing the simultaneous use of both voice and data services”¹.

Het kabinet hecht grote waarde aan een snelle verdere uitrol en een grotere benutting van de mogelijkheden van breedbandinfrastructuur. Dat is vooral een taak van de marktpartijen zelf. Zij kunnen veel beter dan de overheid investeringskeuzes maken en netwerken uitrollen en exploiteren. Maar de overheid heeft daarbij wel degelijk een rol. De rijksoverheid richt zich op het vormgeven van de juiste randvoorwaarden voor efficiënte markten voor elektronische

¹ eEurope 2005, 26 mei 2004

communicatie, met de juiste mix van concurrentie en innovatie. Dit beleid is uitgewerkt in de *ICT-Agenda 2008-2011*².

Daarnaast is er een belangrijke rol voor gemeenten en provincies. Zij zijn bij uitstek in staat om de plaatselijke behoefte aan breedband in kaart te brengen, om mogelijke economische en maatschappelijke kosten en baten af te wegen, en om effectief beleid-op-maat te ontwikkelen. Daarbij staat hun een heel pakket aan mogelijke maatregelen ter beschikking. Deze handreiking *Goed op weg met breedband* wil de gemeenten en provincies daarbij helpen. Het is een actualisering van de gelijknamige publicatie uit 2005³, die op een aantal punten is aangepast. De handreiking richt zich met name op de gemeenten en provincies maar evenals dat het geval was in de vorige handreiking wordt in een apart kader ook aandacht besteedt aan de woningcorporaties. In de geactualiseerde handreiking zijn wijzigingen van wet en regelgeving (zowel Europees als nationaal) opgenomen en nieuwe voorbeelden van breedbandprojecten zijn toegevoegd. Bovendien wordt deze handreiking alleen op internet gepubliceerd. Zo is hij altijd up to date. Internet biedt bovendien de mogelijkheid om uw route door de tekst te verkorten. Na een keuze gemaakt te hebben kunt u doorklikken naar de relevante beleidsinformatie, juridische toelichtingen of toepasselijke voorbeeldprojecten in andere gemeenten. *Zo kunt u goed op weg met breedband.*

Actuele ontwikkelingen

Hieronder geven we een kort overzicht van de belangrijkste nieuwe ontwikkelingen .

Voorgenomen wijziging artikel 5.14 Telecommunicatiewet

Door een amendement op artikel 5.14 van de Telecommunicatiewet hebben gemeenten sinds 2007 veel minder mogelijkheden om de aanleg van glasvezelnetten financieel te ondersteunen.⁴ Een gemeente mag niet langer zelf openbare elektronische communicatiediensten of -netwerken aanleggen of aanbieden. Ook mag een gemeente geen (financieel) belang of zeggenschap hebben in een onderneming die een openbare elektronische communicatiedienst of bijbehorend netwerk aanlegt of aanbiedt. De uitzondering op die regel is, dat gemeenten een (minderheids-)belang kunnen nemen in een onderneming die tot doel heeft een netwerk voor elektronische communicatie aan te leggen, als aannemelijk is dat zonder die deelname dat netwerk niet tot stand zou komen.

Het stimuleren van breedbandinitiatieven kan bijdragen aan het verlichten van de economische crisis. Omdat het vooral gaat om lokale netwerken die huishoudens en bedrijven (beide als zowel aanbieders als afnemers) met elkaar verbinden, zijn het bij uitstek gemeenten, die bij de uitrol van bijvoorbeeld breedband een stimulerende rol kunnen spelen. In de nieuwe Crisis- en herstelwet heeft het kabinet dan ook het voorstel opgenomen om artikel 5.14 zo aan te passen dat gemeenten wél financieel kunnen deelnemen in de totstandkoming van supersnelle breedbandnetwerken. Het spreekt vanzelf dat de Europese

² www.ez.nl/Actueel/Kamerbrieven/Kamerbrieven_2008/Juni_2008/Aanbieding_ICT_Agenda_2008_2011

³ *Goed op weg met breedband*, een gezamenlijke publicatie van de ministeries van Economische Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer, het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

⁴ *Kamerstukken II 29 834*. Staatssecretaris Heemkerk heeft de gemeenten [P.M. en provincies?] op 3 juni 2009 een brief daarover gestuurd

staatssteunregels daarbij van kracht blijven. Dat brengt onder meer met zich mee dat als de maatregelen die gemeenten nemen in het kader van de aanleg van breedbandnetten staatssteun zijn in de zin van het EG-Verdrag, dit op de gebruikelijke manier moet worden gemeld bij de Europese Commissie. Het vergroten van de armslag voor gemeenten betekent dus niet dat concurrentievervalsing is toegestaan of mogelijk wordt.

Het huidige artikel 5.14 van de Telecommunicatiewet bevat als extra waarborg ook bepalingen zodat de verschillende rollen van gemeenten niet botsen. In het bijzonder gaat het om organisatorische scheiding van taken en rollen (vijfde lid). Ook is expliciet bepaald dat bevoordeling van ondernemingen waarin een gemeente een financieel belang heeft, is verboden (zevende lid). Deze bepalingen blijven materieel gehandhaafd. Ten overvloede zij opgemerkt dat ook de algemene beginselen van behoorlijk bestuur verbieden dat gemeenten bepaalde bedrijven bevoordelen boven andere bedrijven. Ten slotte is als extra beginsel voor het gemeentelijk handelen een bepaling opgenomen die de gemeente opdraagt de open en non-discriminatoire toegang tot een netwerk te bevorderen, indien zij (direct of indirect) een belang of zeggenschap heeft in een onderneming die het desbetreffende netwerk aanbiedt. Open toegang en nondiscriminatoire toegang houdt in dat het netwerk onder gelijke condities beschikbaar is voor concurrerende aanbieders van elektronische communicatiediensten. Dat bevordert de diversiteit en kwaliteit van diensten tegen concurrerende tarieven. Een gemeente moet zijn invloed en zeggenschap aanwenden om te bevorderen dat het bedrijf waarin hij participeert een open toegangsmodel gaat hanteren.

Nieuwe aanbestedingswet in voorbereiding

Het ministerie van Economische Zaken bereidt momenteel een nieuwe Aanbestedingswet voor. Beoogd wordt dat de Aanbestedingswet in 2010 in werking zal treden.

Europese richtsnoeren breedbandnetwerken

De Europese Commissie vindt breedband essentieel voor de economische ontwikkeling en voor een grotere bijdrage van informatie- en communicatietechnologieën aan groei en innovatie in alle sectoren en aan sociale en regionale cohesie. De Commissie stimuleert breedbandinitiatieven in de lidstaten daarom actief. De Europese Commissie is echter ook de hoedster van de vrije Europese markt. Als overheden op die markt actief worden, kan dat ten koste gaan van de vrije mededinging.

Om helderheid te scheppen in de mogelijkheden en beperkingen van overheden om breedband te stimuleren heeft de Europese Commissie recent richtsnoeren gepubliceerd over breedband en staatsteun⁵. Specifieke aandacht wordt besteed aan de voorwaarden voor staatssteun ten behoeve van snelle uitrol van NGA-netwerken.

Rol gemeenten en provincies

Vanuit het perspectief van efficiëntie en een goede marktwerking kiezen decentrale overheden er doorgaans voor om zo veel mogelijk activiteiten binnen het breedbandproject door marktpartijen te laten uitvoeren. Als de markt niet in beweging komt, is een rol van de overheid wellicht nodig en te rechtvaardigen.⁶

⁵ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/specific_rules.html#broadband

⁶ Mits natuurlijk wordt voldaan aan de Europese richtlijnen voor staatssteun en aanbesteding en de Nederlandse Telecomwet, welke elders in deze handreiking aan de orde komen.

Het overheidsingrijpen kan bestaan uit het:

- lokaal of regionaal partijen bij elkaar brengen, de vraag naar breedbanddiensten bundelen en het aanbod van innovatieve diensten stimuleren;
- actief regie voeren in de ondergrond (bij graafwerkzaamheden) om overlast voor de burger en kosten voor bedrijven te beperken;
- financieel deelnemen in de aanleg van netwerken, maar alleen wanneer geen enkel commercieel initiatief van de grond komt, en na toetsing aan de Europese regels voor staatssteun en met in achtneming van de Europese en nationale aanbestedingsregels.
- nadat de voorgenomen wijziging van artikel 5.14 van de Telecommunicatiewet in werking is getreden, is marktconforme participatie van gemeenten in breedband-initiatieven ook mogelijk.

Ieder breedbandproject is uniek. Politieke ambities en beleidsdoelstellingen, maar ook lokale context en vraag en aanbod kunnen verschillen. Toch spelen bij het doordacht en effectief stimuleren van breedband vaak dezelfde vragen. Deze vragen komen in deze handreiking aan bod.

Marktconformiteit blijkt een belangrijk punt. Als een decentrale overheid financieel deelneemt in een breedbandnetwerk onder marktconforme voorwaarden, is er immers geen sprake van staatssteun. Maar de beoordeling óf er sprake is van marktconforme voorwaarden verschilt van geval tot geval, afhankelijk van de specifieke marktsituatie. De Europese Commissie heeft een aantal richtsnoeren gegeven, aan de hand waarvan marktconformiteit kan worden bepaald. Zo moet er voldoende uitzicht zijn op de rentabiliteit van de investering, ook op lange termijn. Marktconformiteit kan worden aangetoond door een goed businessplan, waarin een passend rendement op de investering aannemelijk wordt gemaakt, of door verwijzing naar een significante participatie van particuliere investeerders. Bovendien moeten die particuliere investeerders onder dezelfde voorwaarden en dus tegen hetzelfde risico investeren als de publieke investeerders.

Leeswijzer

Deel 1, 'Aan de slag met breedband in de praktijk', gaat in op de vraag wat gemeenten en provincies met breedband aan moeten. Het hoofdstuk ondersteunt gemeenten en provincies bij het vinden van een balans tussen overheidsingrijpen en marktwerking. Het is de kunst van 'precies genoeg doen' en zo min mogelijk de markt verstoren.

Eerst doorloopt u een stappenplan. Daarbij weegt u kosten en baten af voor uw gemeente of provincie van Next Generation Netwerken, brengt u vraag en aanbod in kaart en vormt u zich een beeld van de verschillende beleidsopties. Op basis daarvan kunt u een afgewogen besluit nemen over de meest efficiënte manier om uw breedbanddoelen te bereiken. Vervolgens kiest u voor één van de mogelijke breedbandregimes. Van licht (met weinig financiële consequenties) naar zwaar (met substantiële financiële deelname) gaat het om het faciliterend model, het vraagbundelmodel, het PPS-model en het passieve inframodel ('managing dark fiber').

Vervolgens wordt, vaak aan de hand van praktijkvoorbeelden, ingegaan op belangrijke aandachtspunten voor overheden die aan de slag willen met breedband. Hoe kunt u bij voorbeeld het beste omgaan met de regels voor staatssteun, mededinging en aanbesteding? Welke ontwerpkeuzes zijn van belang? En hoe voorkom je belangenverstrengeling? Aan de hand van *lessons learned* en het stappenplan kunt u uw koers uitzetten.

De slotparagraaf van dit hoofdstuk biedt praktijkvoorbeelden en actualiteiten. Regelmatig zullen nieuwe voorbeelden worden toegevoegd.

Deel 2 bevat de juridische uiteenzetting en toelichting op de relevante Europese regelgeving voor aanbesteding en staatssteun. Met name wordt stilgestaan bij de hierboven genoemde richtsnoeren voor breedband en staatssteun. Daarnaast wordt ingegaan op de algemene Europese regels over aanbesteden en staatssteun, inclusief de risico's van schending van deze regels. In een apart kader komen de woningcorporaties aan de orde. De lezer kan aan de hand van gerichte vragen zelf vaststellen of er bij een project mogelijk sprake is van staatssteun en of het project bij de Europese Commissie moet worden aangemeld. Op de Europese aanbestedingsregels wordt ingegaan voor zover ze voor de staatssteuntoets relevant zijn. In dit hoofdstuk is tevens een stroomschema opgenomen, dat kan worden gebruikt bij staatssteunvragen.

Bijlage 1 Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken d.d. 3 juni 2009

Bijlage 2.....

Colofon

CONCEPT tbv consultatie