

Aanbevelingen Breedbandactiviteiten Publieke Organisaties

**Eindrapport ICM werkgroep Breedband en
Marktordening
September 2004**

Inhoud

Voorwoord	3
Managementsamenvatting	5
1 Inleiding	12
2 Het publieke belang en de overheidsrol, vanuit economisch perspectief 20	
3 Marktverstoringen	32
4 Algemeen juridisch kader	42
5 Algemene aanbevelingen	52
6 Specifieke aanbevelingen bij de vijf modellen	67
7 Alternatieve instrumenten	83

Voorwoord

Een toenemend aantal partijen ontplooit op dit moment initiatieven die gericht zijn op het stimuleren van de aanleg en ontwikkeling van breedbandinfrastructuur. Daarbij varieert de aanpak van de bundeling van de publieke vraag naar breedband - in het bijzonder de volgende generatie netwerken - tot aan financiële participatie van overheden in de aanleg van breedbandnetwerken. In de praktijk zijn het vooral de grotere gemeenten en woningcorporaties die met dergelijke initiatieven de openbaarheid zoeken. Met deze ondernemende rol tonen lagere overheden ook nu weer aan gevoel te hebben voor het belang van infrastructuur. Immers, ook in het verleden hebben deze partijen bij de ontwikkeling van belangrijke transport, energie en telecommunicatienetwerken bewezen bereid en in staat te zijn een initiërende en ondernemende rol te spelen.

Echter, bij de keuze voor – en de uitwerking van – een bepaalde aanpak dienen zich verschillende problemen aan vanuit het perspectief van marktordening. Hierbij gaat het om vraagstukken variërend van het op de juiste manier organiseren van een aanbesteding tot aan het voorkomen van marktverstoring optreden. Ook vragen met betrekking tot het eigendom van netwerken en concurrentie tussen en op infrastructures spelen dan mogelijk een rol. Tegelijkertijd constateren we dat betrokken partijen (m.n. gemeenten) in veel gevallen niet alle expertise in huis hebben om deze vragen van een passend antwoord te voorzien. Het wiel wordt daardoor vaak onnodig opnieuw uitgevonden.

In opdracht van de Interdepartementale Commissie Marktordening is getracht de helpende hand uit te steken richting betrokken partijen. Om deze reden is de tijdelijke werkgroep Breedband en Marktordening opgericht. Doel van de werkgroep was te bepalen op welke manieren partijen de uitrol van breedband kunnen stimuleren, zonder de markt te verstoring. De Commissie heeft een aantal punten geformuleerd die in dit proces aandacht

verdienen en suggesties gedaan om marktconform te opereren. Het maakt hierbij niet uit of uw organisatie een grote dan wel een minder grote partij is in het publieke domein. Indien u reeds begonnen bent met planvorming of zelfs al verder gevorderd bent, dan kunt u de aanbevelingen gebruiken als checklist. Als uw organisatie nog aan de vooravond staat van de beleidsontwikkeling dan zijn de aanbevelingen te hanteren als een leidraad bij de te volgen stappen en de te maken keuzes.

Ik hoop u met de Aanbevelingen Breedbandactiviteiten Publieke Organisaties meer inzicht te verschaffen in de relatie tussen breedband en marktordening.

Den Haag, september 2004

Prof. Mr. Dr. E.F. Ten Heuvelhof

Voorzitter werkgroep Breedband en Marktordening

Managementsamenvatting

De ontwikkeling van breedbandige telecommunicatievoorzieningen staat volop in de belangstelling. Er ontwikkelen zich allerlei initiatieven die zich richten op de aanleg van breedbandnetwerken. Met name gemeenten en woningcorporaties kunnen mogelijk een substantiële bijdrage leveren aan deze ontwikkeling en beraden zich dan ook over de vorm die deze bijdrage het beste aan kan nemen. Bij een dergelijke bijdrage doen zich diverse marktordeningsvraagstukken voor. Deze rapportage beoogt (semi-)publieke partijen bij het omgaan met deze vraagstukken een helpende hand toe te steken in de vorm van praktische aanbevelingen.

Kern van overheidsbetrokkenheid bij de uitrol van breedbandinfrastructuur, anders dan al geldt krachtens de geldende regelgeving, is de gebruikte legitimatie: Welke publieke belangen worden als doel nagestreefd? Welke rol past het beste bij de realisatie daarvan? Voorziet de markt daar zelf (on)voldoende in? Zeker als de overheid ook publiek geld inbrengt, is een gedegen motivering van belang. Bruikbare motiveringen kunnen onder meer gevonden worden in de economische effecten voor bedrijven en instellingen en in de bevordering van effectiviteit en kwaliteitsverbetering bij instellingen in bijvoorbeeld de zorg, het onderwijs en de veiligheid. In bepaalde situaties kan ook de versterking van de concurrentiepositie van een stad of regio een goede legitimatie vormen, of positieve effecten van de uitrol van breedband naar consumenten. Tabel 1 geeft een overzicht van de bruikbaarheid van een aantal motiveringen. Elk breedbandinitiatief vraagt om een solide, op maat gesneden onderbouwing van deze verwachtingen.

Tabel 1: *Bruikbaarheid van motiveringen voor overheidsbetrokkenheid bij breedbandinitiatieven*

Motivering	Overweging
1. Positieve (externe) effecten door uitrol naar bedrijfsleven en instellingen	Directe en indirecte economische effecten (werkgelegenheid, sectorontwikkeling, productiviteitseffecten) kunnen een goede legitimatie vormen, maar de kwantitatieve onderbouwing dient met veel zorg uitgevoerd worden.
2. Bevordering van effectiviteit en kwaliteitsverbetering bij instellingen (zorg, onderwijs, veiligheid)	Legitieme reden voor betrokkenheid indien een breedbandaansluiting niet tegen een redelijke prijs op de betreffende markt verkrijgbaar is.
3. Versterking van concurrentiepositie van stad/regio	Alleen een legitieme reden voor betrokkenheid bij concurrentie met buitenlandse steden / regio's.
	Bij concurrentie, op basis van overheidsgelden, tussen Nederlandse steden onderling, is Nederland, als geheel, niet gebaat.
4. Positieve externe effecten door uitrol van breedband naar consumenten	Wel positieve effecten te verwachten maar noodzaak van publieke rol is vooralsnog niet aangetoond.
5. Voorkomen van misbruik van machtsposities	Geen legitimatie voor betrokkenheid; het voorkomen van dergelijk misbruik wordt reeds gewaarborgd door middel van mededingingsregels/ telecomcommunicatieregels.
6. Benutting van voordelen door een natuurlijk monopolie te controleren	Natuurlijk monopolie moet niet verward worden met een overheidstaak of nutsfunctie. Ook andere motieven in deze categorie bieden vooralsnog onvoldoende legitimatie voor betrokkenheid.
7. Beperking van overlast door graafwerkzaamheden	Marktpartijen hebben het recht om te graven. Zelf graven door overheden verandert dat niet. De mogelijkheden tot beperking van de graafoverlast zijn beperkt tot een optimale coördinatie.
8. Tegengaan van technische en organisatorische fragmentatie	Betrokkenheid zal fragmentatie niet voorkomen en wellicht zelfs verergeren.
9. Borging van continuïteit	Kan niet op zichzelf opgevoerd worden als legitimatie van betrokkenheid aangezien er vooralsnog niet aangetoond kan worden dat continuïteit onvoldoende gewaarborgd is.
10. Voorkomen van het achterblijven van commercieel orendabele gebieden	Dit is een herverdelingsvraag en valt daarmee in eerste instantie buiten het spectrum van de economische analyse.

Legenda:

Mogelijke sterke motivering
Minder sterke motivering
Zwakke motivering

Breedbandinitiatieven waarbij publieke partijen zijn betrokken hebben te maken met een aantal wettelijke regels. De belangrijkste daarvan zijn staatssteunregels, aanbestedingregels en de Telecommunicatiewet. Daarnaast gelden ook de algemene mededingingsregels en zijn er specifieke beperkingen gesteld aan bepaalde typen publieke of semi-publieke partijen. Deze regels hoeven niet zonder meer een belemmering te vormen, mits de juiste procedures worden doorlopen. In bepaalde gevallen – waaronder staatssteunregels – is ook een gedegen legitimatie vereist.

Er zijn veel verschillende manieren om een breedbandinitiatief aan te pakken. Dit rapport onderscheidt vijf, aan de praktijk ontleende, generieke modellen:

1. het Gemeentelijke regiemodel
2. het Samenwerkingsmodel,
3. het Vraagbundelingsmodel instellingen en bedrijven,
4. het Woningcorporatiemodel
5. het Publieke backbone-model.

De algemene aanbevelingen zijn op alle vijf modellen in meer of mindere mate van toepassing. Deze algemene aanbevelingen worden gepresenteerd in overzicht 1. Daarnaast zijn in dit rapport voor ieder van de vijf generieke modellen nog specifieke aanbevelingen uitgewerkt, op gebieden die om extra aandacht vragen. Deze worden gepresenteerd in overzicht 2.

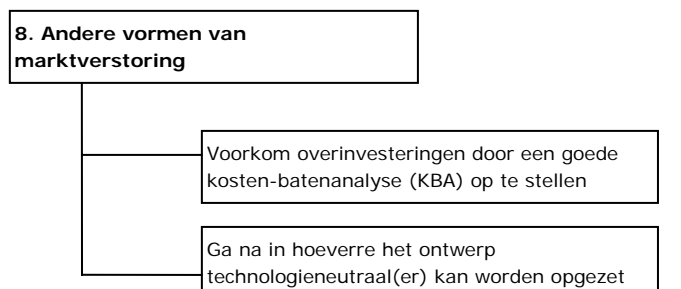
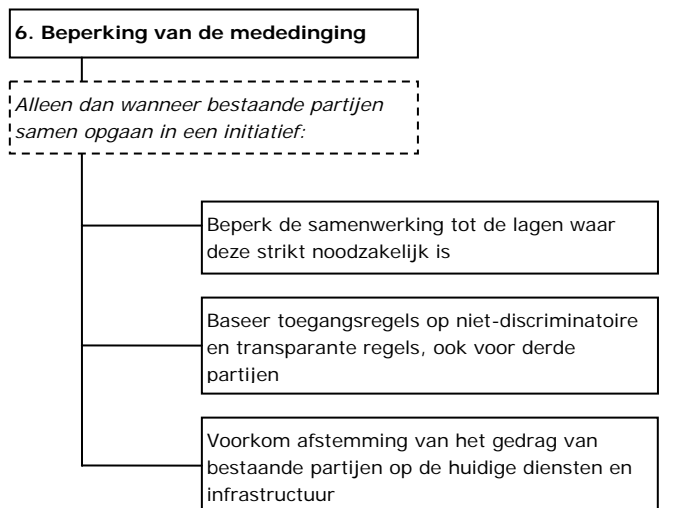
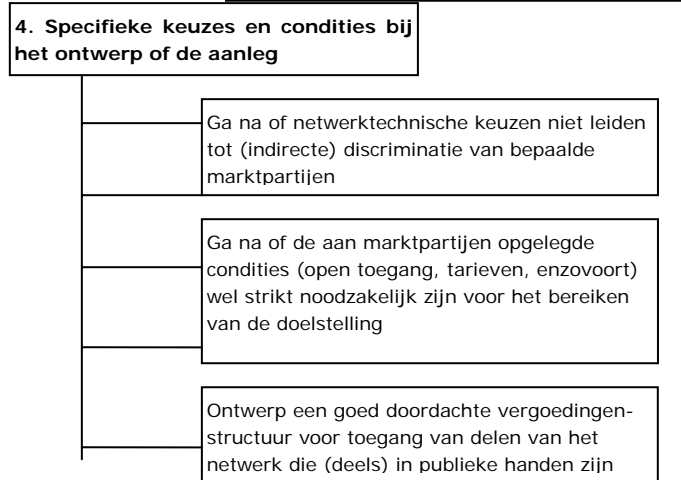
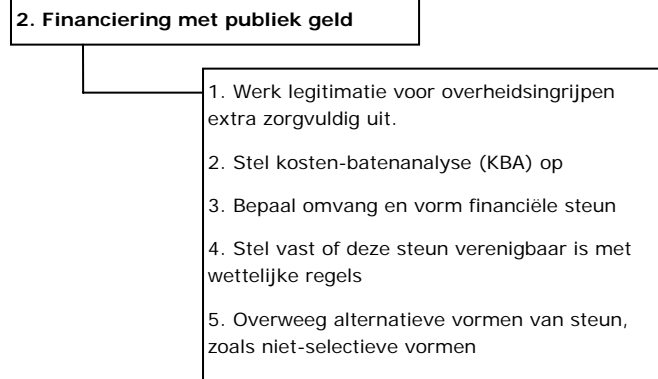
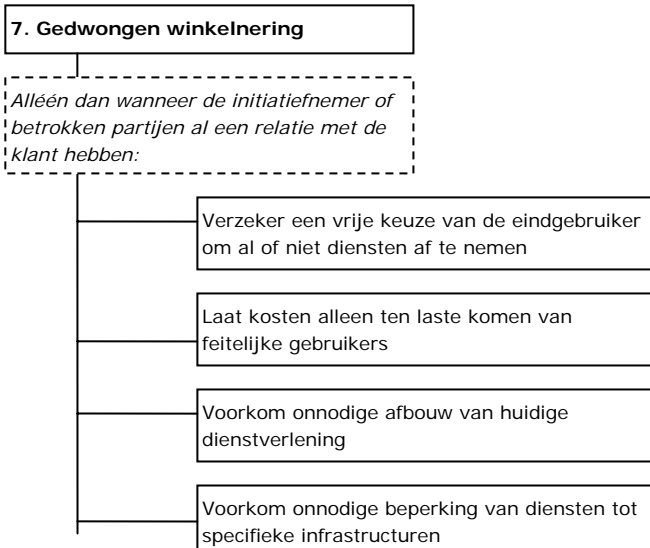
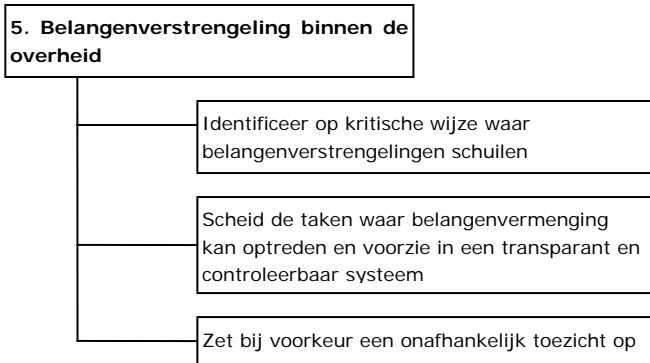
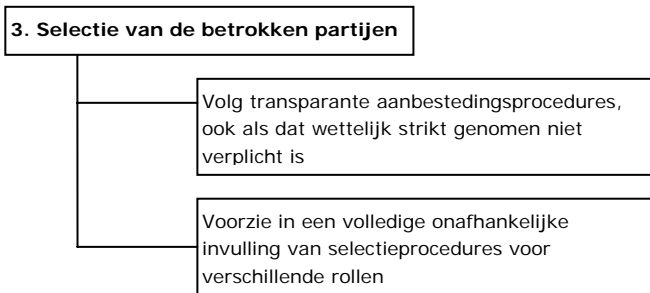
Ten slotte verdient het aanbeveling om bij een breedbandinitiatief na te gaan of een alternatieve aanpak niet dezelfde doelen kan bereiken tegen mogelijk minder kosten, inspanning, risico of marktverstoring. (Met marktverstoring wordt bedoeld dat de markt een andere uitkomst kent dan in een optimaal werkende markt mogelijk is.) Voor aanbodversterking

komen instrumenten in aanmerking zoals incentives (inclusief revolving funds), doelsubsidies en de verlening van een totaalconcessie. Vraagversterking is mogelijk door een gerichte eindgebruikerssubsidie en door de inzet van communicatieve instrumenten.

Gemeenten, woningcorporaties en andere (semi-)publieke organisaties kunnen naar mening van de werkgroep Breedband en Marktordening een positieve bijdrage leveren aan de realisatie van breedbandvoorzieningen in Nederland. Met de in dit rapport gepresenteerde aanbevelingen hoopt de werkgroep deze organisaties ten dienste te zijn om de slaagkans van projecten te maximaliseren en verstoring van de markt zoveel mogelijk te voorkomen.

Overzicht 1. Algemene Aanbevelingen

In dit overzicht worden een achttal categorieën van mogelijke marktverstoring onderscheiden. Per categorie worden vervolgens aanbevelingen genoemd ter voorkoming van deze verstoring. Eventuele nummering geeft een volgtijdelijk stappenplan aan.



Overzicht 2. Specifieke Aanbevelingen

In dit overzicht worden vijf verschillende, aan de praktijk ontleende, modellen onderscheiden. Voor ieder van die modellen worden, in aanvulling op de algemene aanbevelingen, specifieke aanbevelingen gegeven ter voorkoming van marktverstoring.

Gemeentelijke regiemodel

- Kies weloverwogen hoe de netwerktoegang wordt vergoed
- Beperk overheidsfinanciering tot een minimum
- Stel zelf uitgewerkte toegangsregels op indien de gemeente zich er zeker van wil stellen dat een aangezochte concessiehouder open toegang biedt
- Loop het technische netwerkontwerp goed na op eventuele discriminerende gevolgen voor marktpartijen
- Stem toegangsregels, concessievoorwaarden, inrichtingskeuzen en dergelijke af met andere gemeenten
- Voorzoek belangenverstreming door middel van onafhankelijk toezicht
- Registreer het netwerk bij OPTA

Samenwerkingsmodel

- Beperk het samengaan van activiteiten tot de passieve netwerklaag
- Zorg ervoor dat derde partijen (zoals de huidige xDSL operators) tegen gelijke voorwaarden toegang hebben tot de infrastructuur en dat er geen sprake is van directe of indirecte discriminatie
- Kom met betrokken partijen overeen dat het nieuwe dienstenaanbod minimaal dezelfde keuzemogelijkheden biedt als nu het geval is
- Zet een capabele organisatie op de inrichting en sturing van de PPS
- Zorg dat de selectie van rollen en de toegang tot het netwerk volledig gescheiden worden van financiële participatie in de PPS

Vraagbundelingsmodel instellingen en bedrijven

- Ga na of de inbreng van publiek geld überhaupt wel nodig is
- Overweeg zorgvuldig of ook commerciële vragers aangesloten moeten worden
- Ga na wat de negatieve gevolgen van vraagbundeling kunnen zijn
- Voer een gedegen vooronderzoek uit naar de feitelijke vraag

Woningcorporatiemodel

Beperk financiële betrokkenheid bij de aanleg van passief netwerk tot binnen de erfscheiding

Treed op als vraagbundelaar voor infrastructuur buiten de erfscheiding

Streef naar de aanleg van de actieve netwerklaag door commerciële marktpartijen in mededinging

Wees duidelijk over de precieze aard van de betrokkenheid van woningcorporaties bij breedbandinitiatieven

Vermijd verplichte winkelnering

Voorkom dat niet-gebruikers meebetalen aan de infrastructuur

Beperk eventueel dienstenaanbod niet onnodig tot één netwerk

Publieke backbone-model

Richt de marketinginspanningen op gebieden waar nog geen vergelijkbaar aanbod beschikbaar is

Richt een aparte, controleerbare entiteit op voor het aanbieden van breedbanddiensten

Stel het netwerk open voor andere dienstenaanbieders

1 Inleiding

De intensivering van de telecommunicatie en de toename van het gebruik van interactieve en multimediale toepassingen vragen om snelle verbindingen met een grote capaciteit. De huidige verbindingen, zoals de televisiekabel en de telefoonlijn, voorzien voorlopig in die vraag. De algemene verwachting is echter dat binnen afzienbare termijn de grenzen van deze technologieën bereikt zullen worden. Een infrastructuur van glasvezel, met bijna onbeperkte snelheidsmogelijkheden, zowel upstream als downstream, is dan een mogelijke opvolger.

Grote delen van de bestaande netwerken zijn reeds verglaasd en hebben een grote capaciteit. Verglazingen in het aansluitnetwerk naar de huizen, kantoren en instellingen zelf zijn echter nog nauwelijks gerealiseerd. Onder meer door de benodigde graafwerkzaamheden is het aanleggen van deze *first mile* zeer kostbaar en vergt grote investeringen.

Er zijn verschillende technologieën die breedbandige verbindingen (zie box) in deze *first mile* mogelijk maken: naast glas, kunnen ook bestaande infrastructures opgewaardeerd worden, zijn nieuwe technologieën via de ether in ontwikkeling en maken compressietechnieken meer dataverkeer over dezelfde verbinding mogelijk. Op de korte termijn is glasvezel echter de technologie met de grootste capaciteiten.

De huidige markt voor breedbandverbindingen kenmerkt zich door hevige concurrentie op internettoegang tussen de coax- en kopernetwerken. Dit heeft mede geleid tot een topositie voor Nederland wat betreft de breedbandpenetratie¹ in de EU en tot lagere kosten en betere kwaliteit voor de eindgebruikers. Dit is geen reden voor zelfgenoegzaamheid. Het toenemend gebruik en de daarmee groeiende capaciteitsbehoefte maakt een permanente innovatie van netwerken noodzakelijk.

Definitie Breedband:

Een aansluiting die geschikt is voor beeld- en geluidstoepassingen van een goede kwaliteit en geschikt is voor het uitwisselen van omvangrijke gegevensbestanden waarbij de verbinding continu beschikbaar is. (Definitie conform de Expertgroep Breedband)

¹ Europese commissie, Januari 2004

Vooralsnog lijken de risico's en onzekerheden in de markt te groot om op basis van bedrijfsmatige of commerciële overwegingen een transitie naar breedbandige netwerken in de *first mile* te maken. Er kunnen echter belangen zijn die door private partijen niet meegewogen worden, maar wel van waarde zijn voor de maatschappij. Hierbij valt te denken aan de concurrentiepositie van een stad of effectiviteitsverbetering van de zorg. In dat geval ligt er mogelijk een stimulerende rol voor publieke partijen.

Beleidscontext

In de breedbandnota heeft het kabinet de ambitie neergelegd om van Nederland een koploper te maken op ICT gebied in het algemeen en breedband in het bijzonder. Het kabinet acht een goede ontwikkeling van breedband van strategisch belang voor de economische (versterking vestigingsklimaat, impuls voor dienstverlening en ICT als exportproduct) en maatschappelijke ontwikkeling (onder andere, toepassingen op het gebied van onderwijs, zorg en mobiliteit) van ons land. Het primaat voor vernieuwing en investeringen ligt bij markt. Maar er liggen ook mogelijkheden en verantwoordelijkheden bij de (lokale en landelijke) overheid om stimulerend, coördinerend, faciliterend en regulerend op te treden om de gestelde ambities waar te maken.

Eén van de acties in de breedbandnota betreft het coördineren en stroomlijnen van de rollen die rijk, provincies en gemeenten kunnen spelen bij het realiseren van de ambitie: Nederland Breedbandland. In het kader van het actieplan Breedband zijn daarom in verschillende steden experimenten opgezet om uit te zoeken of een versnelde uitrol van breedband mogelijk is en welke rol lokale overheden hierbij kunnen spelen. Deze experimenten leveren een zeer divers beeld op en laten zien dat een actieve rol van gemeenten op verschillende manieren kan worden ingevuld, afhankelijk van de lokale marktsituatie. De voor u liggende aanbevelingen zijn een verdere invulling van dit actieplan in de breedbandnota door publieke en private partijen een helpende hand te bieden voor een optimale marktordening rondom de verschillende initiatieven.

Daarnaast is door de Minister van Economische Zaken de Impulscommissie Breedband ingesteld. Deze commissie richt zich vanuit een meer politiek bestuurlijke invalshoek op de vraag op welke wijze de ontwikkeling van diensten en infrastructuur het beste door de overheid in samenwerking de

markt kan worden vormgegeven opdat economische winst en maatschappelijk rendement optimaal kan worden bereikt. De werkzaamheden van de Impulscommissie en die van de Interdepartementale Commissie Marktordening vullen elkaar derhalve op essentiële punten aan.

Aanleiding en Doelstelling

Een toenemend aantal publieke en private partijen ontplooit initiatieven die gericht zijn op het stimuleren van de aanleg en ontwikkeling van breedband. Daarbij varieert de aanpak van vraagbundeling (bijvoorbeeld door het coördineren van een gezamenlijke vraag van gemeentelijke instellingen en universiteit) tot aan financiële participatie van lokale overheden in de aanleg van breedbandnetwerken.

Bij de keuze voor een bepaalde aanpak, en de uitwerking daarvan, dienen zich verschillende marktordeningsvraagstukken aan. Hierbij kan het gaan om een juiste manier van aanbesteden, maar ook om het voorkomen van onnodige marktverstoring (zie box). Bijvoorbeeld waar gemeenten uit overweging van een vlotte uitrol van breedband voor burgers en bedrijven financieel willen participeren, kan dit vragen oproepen over oneerlijke concurrentie en verstoring van het investeringsklimaat. Ook vragen over het eigendom van netwerken en concurrentie tussen infrastructuren spelen daarbij een rol.

De Interdepartementale Commissie Marktordening wenst met deze rapportage partijen een helpende hand toe te steken bij het beantwoorden van die vragen. De doelstelling van het hiertoe uitgevoerde project is dan ook om een praktische leidraad te bieden waarmee publieke en private partijen de uitrol van breedband kunnen versnellen, zonder daarbij de markt te verstoren. Met deze opdracht is de tijdelijke werkgroep Breedband en Marktordening opgericht. Het resultaat heeft u in handen: concrete aanbevelingen die partijen kunnen gebruiken om hun doelstellingen op marktconforme wijze te verwezenlijken.

Aanpak

De werkgroep

De werkgroep heeft onder leiding gestaan van onafhankelijk voorzitter prof. mr. dr. E.F. ten Heuvelhof en bestond uit vertegenwoordigers van de VNG,

Marktverstoring:

Als de markt een andere uitkomst levert dan in een optimaal werkende markt mogelijk is, is sprake van marktverstoring.

de G4 en van de ministeries van Financiën, VROM, BZK, OCW en EZ. Het secretariaat werd gevoerd door EZ.

Casussen uit de praktijk

In het voorjaar van 2004 is een achttal initiatieven in kaart gebracht waarbij publieke en private partijen een faciliterende en stimulerende rol spelen bij de uitrol van breedband. Deze casussen konden als representatief gezien worden voor het toenmalige scala aan initiatieven. Op basis van bestaand beleid en bestaande wet- en regelgeving heeft de werkgroep een toetsingskader opgesteld ter beoordeling van de vraag of sprake is van marktverstoring. Aan de hand van de uitkomsten hiervan zijn de initiatieven geclusterd in een vijftal generieke modellen:

1. Gemeentelijke regie model
2. Samenwerkingsmodel
3. Vraagbundelingsmodel instellingen en bedrijven
4. Woningcorporatiemodel
5. Publieke Backbonemodel

Naast het algemene toetsingskader zijn van ieder van deze modellen de specifieke marktverstoringen geanalyseerd. Dit heeft geresulteerd in het achtergrondrapport "Vooruitgang zonder verstoring²". Omwille van de discussie zijn de mogelijke marktverstoringen hierin zo scherp mogelijk in kaart gebracht. Een overzicht van de belangrijkste vormen van marktverstoring vindt u in hoofdstuk 3.

Consultatieronde

Op 20 april heeft naar aanleiding van dit achtergrondrapport een consultatie plaatsgevonden met verschillende publieke en private partijen, waaronder gemeenten, telecombedrijven, woningcorporaties en vertegenwoordigers

² Dialogic en Stichting voor Economische Onderzoek Universiteit van Amsterdam (SEO), 2004

van de behandelde casussen. De analyses in het rapport werden over het algemeen ondersteund en de modellen herkend. De standpunten over de (on)toelaatbaarheid van de verschillende marktverstoringen heeft de werkgroep genoteerd en zijn meegenomen in haar afwegingen.

In aanvulling daarop zijn gesprekken gevoerd met een aantal betrokken partijen in het publieke domein over het rapport en over de vraag hoe tegen de toekomstige ontwikkelingen op dit terrein aangekeken kan worden. In dit kader is gesproken met de NMa, de OPTA, de Consumentenbond, Surfnets, Kennisnet, VNO/NCW, het Kenniscentrum Publiek Private Samenwerking en Electronic-highway Platform Nederland.

Een van de conclusies naar aanleiding van deze consultaties was dat een rol van een publieke partij bijna altijd leidt tot een risico op marktverstoring. De vraag die beter gesteld kan worden is wat vermijdbare, onnodige of contraproductieve marktverstoringen zijn. Dit staat echter in direct verband met de baten van de rol van de publieke partij, ofwel de motiveringen daarvoor. Bepaalde publieke belangen kunnen zwaarder wegen dan het belang van een goed werkende markt, maar bepaalde marktverstoringen waar geen duidelijke publieke belangen tegenover staan kunnen onnodige schade berokkenen.

Analyse van publieke belangen

Om een betere afweging mogelijk te maken tussen deze twee belangen heeft de werkgroep een economische analyse gemaakt van de verschillende motiveringen zoals die genoemd zijn bij de behandelde initiatieven. Het publieke belang stond in deze analyse centraal en er is nagegaan welke belangen zonder de rol van publieke partijen niet geborgd zouden worden. De werkgroep wil met deze aanvulling meer inzicht verschaffen in de afweging tussen nodige en onnodige marktverstoringen. De uitkomsten van deze analyse vindt u terug in hoofdstuk 2.

Voorkomen van marktverstoring

Een groot deel van de risico's op marktverstoringen kan ook voorkomen worden door bepaalde maatregelen. De werkgroep heeft gerichte aanbevelingen opgesteld om de negatieve consequenties van de marktverstoringen te ondervangen. Wanneer rekening gehouden wordt met deze voorwaarden kunnen marktverstoringen worden beperkt en kansen in

de praktijk worden benut. Hoofdstuk 5 geeft een algemeen overzicht ter voorkoming van onnodige marktverstoring. In hoofdstuk 6 worden specifieke aanbevelingen gedaan bij de vijf generieke modellen.

Ten laatste heeft de werkgroep de juridische aspecten waar publieke en private partijen mee te maken kunnen krijgen wanneer zij een rol spelen bij de uitrol breedband, op een rij gezet. Daarbij komen onder andere staatssteunregels en mededingingsregels aan bod. Dit vindt u in hoofdstuk 4.

Vertegenwoordiging G4 en VNG

In de eindfase van het proces heeft de gemeente Amsterdam, als vertegenwoordiger van de G4, zich teruggetrokken uit de werkgroep. De vertegenwoordiger kon zich niet vinden in de uitgangspunten van de werkgroep omtrent de economische analyse in het rapport. Ook de VNG heeft zich in de eindfase teruggetrokken uit de werkgroep. De aanbevelingen ter voorkoming van marktverstoring bevatten volgens de VNG nuttige informatie voor gemeenten, maar aan de behandeling van de publieke belangen rondom breedband is daarbij geen behoefte.

Tweede Consultatieronde

Mede naar aanleiding van deze ontwikkelingen, heeft de werkgroep een tweede consultatieronde opgezet met een groot aantal publieke en private partijen. Hiertoe is het concept-eindrapport wederom voorgelegd aan alle betrokken partijen, waaronder gemeenten, telecombedrijven, woningcorporaties, ICT-kenniscentra, mediabedrijven en de toezichthouders OPTA en de NMa. Ook de gemeente Amsterdam en Den Haag hebben loyale medewerking getoond en, namens de G4, deelgenomen aan deze ronde.

Vrijwel alle partijen onderschreven het nut van de aanbevelingen ter voorkoming van marktverstoring. Overigens liepen de reacties zeer uiteen. Een aantal gemeenten gaf aan moeite te hebben met de economische analyse van de publieke belangen en beschouwden de invalshoek van het voorkomen van marktverstoring te eenzijdig. Aan de ander kant bekritiseerden telecombedrijven de vrijblijvendheid van de aanbevelingen. Weer andere partijen, waaronder ICT-kenniscentra en de toezichthouders, onderstreepten het nut van de analyses en de inzichten die het alle partijen geeft.

Naar aanleiding van deze reacties is het rapport op verschillende punten genuanceerd en zijn een aantal onduidelijkheden nader toegelicht. Zo wordt de gekozen invalshoek hieronder verder toegelicht.

Reikwijdte van de Aanbevelingen

Het is in het wordingsproces van deze aanbevelingen – zoals was te verwachten - expliciet duidelijk geworden dat vanuit verschillende invalshoeken naar het vraagstuk (“hoe kunnen publieke en private partijen de uitrol van breedband versnellen, zonder daarbij de markt te verstoren”), gekeken kan worden en dat grote financiële belangen in het geding zijn. Zo is er binnen en buiten de werkgroep uitgebreid gediscussieerd over de nadere invulling van het begrip “markt” en wat de ene partij als verstoring beschouwt geldt weer niet voor partijen aan de andere kant van het vraagstuk.

De blik waarmee gekeken wordt kent zoals gezegd een aantal invalshoeken. Dat kan zowel vanuit politiek/bestuurlijke als juridische en economische optiek gedaan worden. Veelal levert dit een andere afweging op voor het handelen. De thans voorliggende rapportage laat de politiek/bestuurlijke overwegingen vooralsnog buiten beschouwing en concentreert zich op de economische en juridische invalshoek. Dit betekent niet dat de politiek/bestuurlijke invalshoek minder waarde heeft. Deze invalshoek is echter zo dynamisch en afhankelijk van de verschillende omstandigheden dat deze moeilijk in een algemene analyse te beschrijven is. De politiek/bestuurlijke afwegingen horen plaats te vinden op het niveau van de beslissende partijen. Wel is het zo dat de economische en juridische afwegingen altijd een belangrijkste bouwsteen zullen vormen voor de uiteindelijke politiek/bestuurlijke keuzes die worden gemaakt. De aanbevelingen hebben daarmee een voedende werking die als leidraad kan dienen voor een goede afweging. De aanbevelingen hebben zelf geen juridische basis en ontleen hun kracht aan het feit dat ze een handelings- en afwegingskader bieden waarbinnen partijen met verschillende belangen kunnen opereren.

Hierbij moet opgemerkt worden dat het onderwerp wel degelijk onderhevig kan zijn aan veranderende wet- en regelgeving. Zo kan de vaststelling van

nieuwe relevante deelmarkten door OPTA en NMa consequenties hebben voor eventuele afspraken op lokaal niveau tussen publieke en private partijen.

Tot slot ziet de werkgroep een spanning tussen de onvoorspelbaarheid van wat op lange termijn nodig is en de tijd die nodig is voor de overgang naar breedbandige netwerken. Het is moeilijk van te voren in te schatten welke publieke rol op welk moment nodig is. De werkgroep heeft zich daarom onthouden van voorspellingen in deze analyse. Dergelijke afwegingen horen ook thuis bij de politiek/bestuurlijke invalshoek.

2 Het publieke belang en de overheidsrol, vanuit economisch perspectief

De overheid grijpt met regelmaat in de maatschappij in. Ze doet dat om de publieke belangen te borgen. De overheid hoeft echter niet alles wat belangrijk is aan te pakken. Zo wordt het als een maatschappelijk belang gezien dat er voldoende brood gebakken wordt en dat dit tegen een redelijke prijs aangeboden wordt. Toch zal niemand pleiten voor een staatsbakkerij om dit belang te borgen, het aanbod van brood komt immers "vanzelf" op de markt tot stand³. Een maatschappelijk belang wordt dus pas een publiek belang wanneer de markt niet in staat is het maatschappelijke belang te borgen. Dit is het geval bij complexe externe effecten.⁴

Een extern effect treedt op als twee partijen transacties aangaan die een (positief of negatief) effect hebben op een derde. Als een bedrijf investeert in onderzoek en ontwikkeling, profiteren andere bedrijven mee van de resulterende technologische vooruitgang (positief effect). In het geval van geluidsoverlast bij Schiphol hebben omwonenden last van transacties tussen vliegtuigmaatschappijen en reizigers (negatief effect). Simpele externe effecten kunnen meestal onderling opgelost worden door de betrokken partijen. De economische term hiervoor is 'internaliseren'. Geluidsoverlast van een eenmalige openluchtvoorstelling kan bijvoorbeeld gecompenseerd worden door omwonenden gratis toegangskaarten te geven.

Wanneer er veel belanghebbenden zijn en onderlinge afspraken moeilijk te maken zijn, kan free-rider gedrag optreden. In dat geval dreigen individuele

³ Op het gebied van andere belangen rondom de productie van brood, zoals de hygiëne of arbeidsvoorwaarden speelt de overheid wel een rol, door middel van regulering.

⁴ Dit hoofdstuk bouwt voort op de *Sleutel tot de Calculus van het publieke belang*, door het Kenniscentrum ordeningsvraagstukken (2003). Ook het voorbeeld van de beschikbaarheid van brood is daar uit overgenomen.

partijen zich te onttrekken aan gezamenlijke afspraken in de veronderstelling dat ze ook zonder hun bijdrage kunnen profiteren van het resultaat. Een klassiek voorbeeld is defensie: om de inwoners van een land te beschermen is een leger noodzakelijk. De inwoners kunnen besluiten samen een legermacht op te richten. Als deze eenmaal bestaat, kunnen inwoners die niet meebetalen er ook van profiteren. De kans is groot dat zonder overheidsingrijpen (inclusief dwang) de transacties om een legermacht op te zetten niet tot stand komen. In dat geval wordt gesproken van complexe externe effecten en kan inmenging van de overheid nodig zijn om het gewenste doel te bereiken.

Economisch afwegingskader voor overheidsoptreden:

1. Wat is het maatschappelijke belang?
2. Is de markt niet in staat dit te borgen? (Zijn er complexe externe effecten?)
3. Zo ja, op welk niveau kan de overheid het beste ingrijpen? (lokaal, regionaal, nationaal) en op welke manier?
4. Wegen de uiteindelijke baten op tegen de kosten van het overheidsingrijpen?

Naast complexe externe effecten kunnen ook zogenaamde herverdelingvraagstukken een rechtvaardiging voor overheidsingrijpen vormen. Rechtvaardigheidsoverwegingen of andere politieke wensen kunnen leiden tot een andere welvaartsverdeling, bijvoorbeeld door inkomen te herverdelen naar werklozen of mensen met een handicap. Vrijwillige transacties werken dan niet, herverdeling kan meestal alleen onder dwang gerealiseerd worden. In dat geval treden geen complexe externe effecten en welvaartmaximalisatie op maar wordt vanwege een politieke keuze ingegrepen in de markt.

Publiek belang bij breedbandvoorzieningen

Met de voorgaande notie van het algemeen belang en de legitimatie van overheidsingrijpen in gedachten bespreken we nu de mogelijke onderbouwing van een overheidsrol bij breedbandprojecten. Op basis van argumenten die bij bestaande breedbandinitiatieven worden aangedragen onderscheiden we hier in totaal tien motiveringen, onder te brengen in een viertal categorieën (zie Tabel 1).

Tabel 1: Motiveringen voor overheidsbetrokkenheid bij breedbandinitiatieven

A. Verzilveren van positieve effecten	1.	Positieve externe effecten door uitrol naar bedrijfsleven en instellingen
	2.	Bevordering van effectiviteit en kwaliteitsverbetering bij instellingen (zorg, onderwijs, veiligheid)
	3.	Versterking van concurrentiepositie van stad/regio
	4.	Positieve externe effecten door uitrol van breedband naar consumenten
B. Bevorderen van optimale marktwerking	5.	Voorkomen van misbruik van machtsposities
	6.	Benutting van voordelen door een natuurlijk monopolie te controleren
C. Tegengaan van negatieve effecten	7.	Beperking van overlast door graafwerkzaamheden
	8.	Tegengaan van technische en organisatorische fragmentatie
	9.	Borging van continuïteit
D. (Her)verdelingsvraagstukken	10.	Voorkomen van het achterblijven van commercieel onrendabele gebieden

Niet elk van deze tien motiveringen zijn in de ogen van de werkgroep Breedband en Marktordening van dezelfde orde. Met nadruk wijzen we er op dat hier een *algemene* beoordeling van de werkgroep wordt gepresenteerd. Een motivering voor overheidsingrijpen moet in de specifieke context van een breedbandinitiatief in detail worden uitgewerkt. Daarbij kunnen de uitkomsten afwijken van de hier gegeven algemene beoordeling. De som van de motiveringen bepaald het uiteindelijke perspectief voor betrokkenheid van de overheid. Niettemin is in ieder afzonderlijk geval een gedegen onderbouwing nodig om overheidsingrijpen (en met name het

inbrengen van publiek geld) te legitimeren. Daar hoort ook een afweging tussen de kosten van het ingrijpen en de verwachte baten bij.

1. Positieve (externe) effecten door de uitrol naar bedrijfsleven en instellingen.

De uitrol van breedband naar bedrijfsleven en instellingen kan voor steden of gemeenten positieve effecten hebben in de vorm van werkgelegenheid en de (door)ontwikkeling van bepaalde economische sectoren. Dergelijke ontwikkelingen komen de hele stad/ regio ten goede. Daarbij kan onderscheid gemaakt worden tussen directe effecten (zoals de werkgelegenheid die de aanleg van het netwerk zelf creëert) en indirecte effecten (productiviteitseffecten, productiewaarde en toegevoegde waarde). Zeker in deze laatste categorie effecten zijn de mogelijkheden om de impact te berekenen beperkt.

Bij deze effecten kan een tweetal kanttekeningen worden geplaatst: a.) initiële werkgelegenheidsgroei (direct effect) kan op langere termijn gepaard gaan met een werkgelegenheidsdaling (indirect effect) door efficiëntieverbeteringen bij afnemers en mogelijk lagere uitgaven aan telecommunicatiediensten. Hoe deze effecten zich tot elkaar verhouden is zo goed als niet te kwantificeren. b.) Tegenover de werkgelegenheidseffecten van aanleg van het netwerk kan een verlies staan aan werkgelegenheid in andere sectoren door verhoogde lastendruk of door minder uitgaven aan deze sectoren. Afgevraagd kan worden of overheden beter in staat zijn dan de markt om te kiezen in welke sectoren de meeste toegevoegde waarde kan worden gecreëerd.

Ondanks deze kanttekeningen, kan de aanleg van een fijnmazig netwerk economische en maatschappelijke baten met zich meebrengen die niet direct tot uitdrukking komen in de betalingsbereidheid bij afnemers. De (externe) effecten door uitrol naar bedrijfsleven en instellingen kunnen naar verwachting van de werkgroep Breedband en Marktordening een positief beeld opleveren, maar de cijfermatige onderbouwing zal veelal een lastige opgave zijn .

2. Bevordering van effectiviteit en kwaliteitsverbetering bij instellingen (zorg, onderwijs, veiligheid)

Het aansluiten van ziekenhuizen, universiteiten en gemeentelijke instellingen op breedband kan leiden tot efficiëntie- en effectiviteitsvoordelen. Te denken valt aan intensieve gegevensuitwisseling, versturen van röntgenfoto's naar collega's en efficiëntere dienstverlening door de overheid. Glasvezelaansluitingen zijn zeer gebruikelijk voor dergelijke grotere organisaties. In veel gebieden in Nederland voorziet de markt dan ook in deze verbindingen. In sommige regio's waar nog geen korte verbindingen met een backbone mogelijk zijn, kunnen de kosten van een glasvezelverbinding echter hoog oplopen. Voor één instelling kunnen deze kosten niet op te brengen zijn, maar voor een regionale groep instellingen kan dit wel haalbaar zijn. De bevordering van de efficiëntie en effectiviteit van overheidsinstellingen kent daarmee een publiek belang. De overheid zou hier een rol kunnen spelen door bundeling van de vraag te coördineren. Maar overheidsinterventie is alleen gelegitimeerd indien een aansluiting niet tegen een redelijke prijs op de markt te verkrijgen is. Hierbij hoort overigens de kanttekening dat het grootste knelpunt voor het realiseren van efficiencywinst eerder in de organisatie en de implementatiesfeer ligt dan in het gebrek aan telecommunicatievoorzieningen.

3. Versterking van concurrentiepositie van stad/regio

Goede breedbandvoorzieningen kunnen positief bijdragen aan de concurrentiepositie van een stad of gemeente. Dit soort effecten is lastig te internaliseren in de prijs. De baten komen immers het hele land of hele steden toe. Bevordering van de concurrentiepositie kan daarom in principe gezien worden als een publiek belang. De concurrentiepositie komt onder meer tot uiting in de mate waarin bedrijven en instellingen een gemeente ervaren als aantrekkelijke vestigingslocatie. Grotere organisaties kunnen vaak de kosten voor goede voorzieningen zelf opbrengen, ongeacht de gekozen locatie. Het MKB – in het bijzonder kleine en middelgrote kennisintensieve bedrijven – is echter wel afhankelijk van betaalbare toegang tot netwerkinfrastructuren. In die zin kan een goede breedbandvoorziening de concurrentiepositie van gemeenten versterken.

We plaatsen hier echter wel twee kanttekeningen bij. Ten eerste is het vooralsnog onduidelijk hoe zwaar deze voorzieningen wegen ten opzichte

van de vele andere vestigingsfactoren. Ten tweede, gezien vanuit een nationaal belang, is het voordeel van een sterke concurrentiepositie klein als het voornamelijk om concurrentie tussen Nederlandse steden gaat. Geeft iedere stad daarbij veel uit aan breedbandvoorzieningen, dan vervalt het relatieve voordeel grotendeels. Bij stimulering van concurrentie, op basis van overheidsgelden, tussen Nederlandse steden onderling is de 'BV Nederland' ,als geheel, niet gebaat. Zolang het echter voornamelijk de concurrentiepositie ten opzichte van buitenlandse steden en ICT-centra betreft, kan deze wel als een nationaal belang gezien worden.

4. Positieve externe effecten door de uitrol van breedband naar consumenten

Een grootschalige uitrol van breedbandige verbindingen naar consumenten kan positieve effecten hebben op terreinen in de (semi-) publiek sfeer zoals zorg, onderwijs en veiligheid. Indien dergelijke effecten niet in de prijs geïnternaliseerd kunnen worden, kan hier sprake zijn van een publiek belang. Dit is het geval wanneer de kosten en baten op totaal verschillende plekken liggen. Zo zou breedband bijvoorbeeld in de gezondheidszorg een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het langer zelfstandig laten wonen van senioren. De baten die dit de zorgverzekeraar oplevert komen echter niet ten goede aan de ICT-markt die de risicovolle investeringen moet doen. Om een ontwikkeling toch van de grond te krijgen is het dan van belang een kosten-baten afweging op marktoverschrijdend niveau te maken. Voor de overheid kan dan een actieve rol zijn weggelegd om toch tot realisatie te komen.

Op korte termijn voorziet de werkgroep Breedband en Marktordening echter nog geen maatschappelijke breedbandige diensten (als telewerken, thuiszorg, telemedicine en – internationaal – onderwijs op afstand) die niet ook met de huidige infrastructuur, of een opwaardering daarvan, opgezet kunnen worden.⁵ In eventuele toepassingen van games en entertainment ziet de werkgroep geen publieke belangen en daarom ook geen rol voor de overheid. Ook op andere gebieden kunnen breedbandvoorzieningen leiden

⁵ Zie bijvoorbeeld Succes- en faalfactoren breedbandtoepassingen, KPMG BEA (2004).

tot allerlei nieuwe toepassingen en daarmee dus tot marktvergroting. Het is daarbij echter niet evident dat de overheid hier vooraf aan bij zou moeten dragen.

5. Voorkomen van misbruik van bestaande machtsposities

Wanneer een marktpartij een machtspositie bezit (bijvoorbeeld een monopolie), bestaat het risico dat deze daar misbruik van maakt. De marktpartij kan dan immers hoge prijzen vragen en overwinsten maken zonder dat de consument daar iets aan kan doen (voor een ander kiezen). Bovendien kan het gebrek aan prikkels bij een machtspositie gemakkelijk leiden tot een verminderde efficiëntie en beperkte innovatie, waardoor de maximaal haalbare welvaart niet bereikt wordt. Het beperken van misbruik van machtsposities is daarom een publiek belang. Mede daarom is er in het Europese mededingingsrecht en in het Nederlandse recht een belangrijke rol weggelegd voor het voorkomen van misbruik van machtsposities (voor een bespreking hiervan zie hoofdstuk 4).

In aanvulling daarop zijn voor de telecommunicatiesector specifieke regels opgesteld, die onder meer toegang tot netwerken reguleren. Sommige overheden zien een mogelijke machtspositie van midbandaanbieders als een aanleiding om actief betrokken te raken bij een breedbandinitiatief. Niettemin vindt de werkgroep Breedband en Marktordering dat het realiseren van bepaalde toegangsregels of – meer in het algemeen – het voorkomen van misbruik van monopolieposities *geen* valide legitimatie kan zijn voor overheidsingrijpen in de vorm van financiële deelname aan een breedbandinitiatief. Het realiseren van bepaalde toegangsregels of het voorkomen van misbruik van monopolieposities is en blijft immers taak van de (Europese) regelgever en de nationale toezichthouders OPTA en de NMa.

6. Benutting van voordelen door een natuurlijk monopolie te controleren

Een fijnmazig breedbandig aansluitnetwerk kent hoge vaste aanlegkosten en biedt de mogelijkheid om alle basisdiensten (voice, data en beeld), van alle aanbieders, over één netwerk aan te bieden. Dit maakt het netwerk moeilijk dupliceerbaar. Zouden er twee van dergelijke netwerken in concurrentie naast elkaar worden aangelegd, dan zouden de vaste kosten van beide netwerken moeilijk terug te verdienen zijn. Dit netwerk vertoont daarmee

kenmerken van een natuurlijk monopolie. Als inderdaad sprake is van een natuurlijk monopolie, leidt dat niet onvermijdelijk tot een overheidstaak of nutsfunctie. Juist bedrijven zijn in de regel erg geïnteresseerd in het investeren in natuurlijke monopolies.⁶ Sommige publieke partijen zien een publiek belang in het (1) benutten van schaalvoordelen en dichtheidsvoordelen, (2) het overslaan van de aanloopfase naar een natuurlijk monopolie, en (3) het stimuleren van concurrentie in de hogere lagen van de waardeketen. De werkgroep Breedband en Marktordering is echter kritisch over deze drie motiveringen voor een actieve overheidsrol. Ook een marktpartij kan immers schaalvoordelen en dichtheidsvoordelen benutten. Verder is het overslaan van de aanloopfase naar een natuurlijk monopolie niet per definitie wenselijk: juist bij een relatief nieuwe ontwikkeling als breedband is de samenleving in de allervroegste fase eerder gebaat bij diversiteit en pluriformiteit, die op hun beurt innovatie, introductiesnelheid en lage kosten bevorderen. Ten slotte is bevordering van concurrentie in de hogere lagen van de waardeketen, in lijn met het hiervoor besproken punt van misbruik van machtsposities, een rol van regelgever en de toezichthouders OPTA en de NMa. Dat de huidige regelgeving aanleiding geeft tot vragen over onder meer glasvezelnetwerken, doet daar niets aan af.⁷ Zou er overigens geen sprake zijn van een natuurlijk monopolie dan vervalt deze motivering volledig.

⁶ Dit tenzij er (1) onzekerheid bestaat over regels die hun exploitatievrijheid belemmeren, (2) de vraag en/of betalingsbereidheid onzeker zijn of (3) wanneer er een niet verwaarloosbaar risico bestaat dat er een alternatieve techniek komt die een substituuat vormt voor het product of de dienst die het natuurlijk monopolie voortbrengt.

⁷ Het is bijvoorbeeld voornamelijk niet zeker hoe bepaalde nieuwe netwerken in de toekomst door de telecomcommunicatieregelgeving behandeld zullen worden. Zo is het de vraag of zeer breedbandige diensten als een afzonderlijke markt zullen worden beschouwd (met specifieke toegangsregels voor hun eigenaren tot gevolg) of dat ze deel uit gaan maken van een veel bredere markt.

7. Beperking van overlast door graafwerkzaamheden

Graafwerkzaamheden worden vaak als een grote overlast ervaren, waar veel derden niet voor gecompenseerd worden. Buurtbewoners, passanten en bedrijven kunnen hinder hebben van het leggen van de kabels voor anderen. De markt houdt hier geen rekening mee. Minimalisering van deze overlast kan daarom als een publiek belang gezien worden. Nu verleent de Telecommunicatiewet marktpartijen echter het recht om te graven. Gemeenten moeten dit graven dus gedogen, maar dezelfde wet deelt hen wel een coördinatieplicht toe. De lokale overheid heeft dus de taak om deze overlast te beperken door de initiatieven van verschillende partijen te coördineren.

Deze coördinatie kan in de praktijk verschillende vormen aannemen. De meest vergaande houdt in dat de gemeente zelf de regie over graafwerkzaamheden voert, waarbij zij zorgdraagt dat passieve infrastructuur (ducts en colocaties) non-discriminatoir aan marktpartijen beschikbaar worden gesteld. Hierdoor kan wellicht het risico op onnodig graven en daarmee overlast voor derden worden beperkt. Het gebruik kan echter niet verplicht worden aangezien marktpartijen onder de huidige wet het recht op graven behouden. Dit betekent dat het niet zeker is dat de graafoverlast daadwerkelijk beperkt zal worden. Minder vergaande vormen van de coördinatie zijn bijvoorbeeld een soepele vergunning verlening, het coördineren van herbestrating en het coördineren van eventuele onteigeningsprocedures. Wat de beste vorm is hangt af van de lokale situatie.

In beide denkbare situaties; een natuurlijk monopolie en geen natuurlijk monopolie, heeft de overheid weinig invloed op het gebruik van het graafrecht van marktpartijen. In de eerste situatie zal er slechts één keer gegraven worden en in de tweede situatie wellicht vaker. Door het graafrecht van marktpartijen zijn de mogelijkheden tot beperking van de graafoverlast dus beperkt tot een optimale coördinatie.

8. Tegengaan van technische en organisatorische fragmentatie

Indien breedbandverbindingen door verschillende partijen worden aangelegd of geëxploiteerd, kunnen de technische specificaties en de organisatie per geval verschillen. Dit kan leiden tot extra barrières voor partijen die

grootschalige toepassingen willen aanbieden (of anderzijds actief willen worden in de waardeketen). Immers, de toepassingen moeten dan technisch op maat gesneden worden voor verschillende systemen, of de marketing van diensten verloopt via diverse constructies, wat beide extra kosten met zich meebrengt. De werkgroep Breedband en Marktordening vindt echter dat ingrijpen van *lokale* (semi-)publieke partijen niet de aangewezen weg is om fragmentatie te voorkomen. Overheidsbetrokkenheid bijvoorbeeld door middel van aanleg van infrastructuur kan – onbedoeld – averechts werken. Bovendien is dergelijk ingrijpen niet proportioneel. Daar komt bij dat een zekere mate van diversiteit onvermijdelijk is om innovatie te bevorderen. Het is de kunst om juist die eisen te stellen die fragmentatie tegengaan maar die diversiteit en innovatie niet belemmeren. De werkgroep verwijst naar de Impulscommissie voor aanbevelingen voor de nationale aanpak van dit probleem.

9. Borging van continuïteit

De samenleving wordt steeds afhankelijker van telecommunicatie-infrastructuren. Een grootschalige uitval heeft gevolgen die steeds meer vergelijkbaar zijn met die van het wegvallen van de elektriciteitsvoorziening. De werkgroep ziet echter nog geen acute redenen om aan te nemen dat de markt zelf niet de continuïteit van de dienstverlening voldoende kan verzekeren.

10. Achterblijven van commercieel onrendabele gebieden voorkomen

In tegenstelling tot de hiervoor genoemde motiveringen gaat het bij het voorkomen van achterblijven van commercieel *on*rendabele gebieden om een (her)verdelingsvraag, niet om externe effecten of falen van de markt. Op grond van rechtvaardigheidsoverwegingen kan men vinden dat bepaalde regio's of wijken niet achterop mogen raken⁸. In de context van breedband

⁸ Let op: het gaat hier om *on*rendabele gebieden. Minder aantrekkelijke, maar wel rendabele gebieden, kunnen soms later aan bod komen door een evolutionaire ontwikkeling van de markt.

wordt ook wel gesproken over het voorkomen van digitale tweedeling. In wezen is dit een puur politiek-bestuurlijke vraag, die buiten het analysekader van de werkgroep valt. Wel wil de werkgroep hier een tweetal overwegingen meegeven.

Bij een marktgedreven ontwikkeling zal de uitrol van breedband daar beginnen waar sprake is van een koopkrachtige en geconcentreerde uitrol van breedband, en waar de kosten van aanleg en de technologische belemmeringen het minst zijn. Op termijn, zo is de verwachting, zullen technologische ontwikkelingen en lagere investeringskosten een ruime uitrol mogelijk maken. Niet iedereen zal derhalve aanstonds op hetzelfde moment en tegen dezelfde prijs kunnen beschikken over breedband.

Daarnaast is het in dit – vroege - stadium van de breedbandontwikkeling lastig te voorspellen hoe de geografische uitrol gestalte zal krijgen en welke regio's of wijken niet bediend zullen worden. Bij midband (ADSL en kabel) is de geografische dekking bijvoorbeeld doorgestoten tot circa 97% van de huishoudens, terwijl daarvoor vaak was voorspeld dat marktpartijen op eigen beweging nooit zo ver zouden gaan.

Tabel 2 vat de hierboven besproken motiveringen samen. De tabel laat zien dat de eerste twee motieven een goede legitimatie kunnen vormen voor overheidsbetrokkenheid bij breedbandinitiatieven, hoewel de kwantitatieve onderbouwing ervan niet altijd eenvoudig zal zijn. De derde en vierde motivering zijn onder bepaalde omstandigheden bruikbaar. De overige motieven zijn naar de mening van de werkgroep minder geschikt ter legitimatie.

Tabel 2: Bruikbaarheid van motiveringen voor overheidsbetrokkenheid bij breedbandinitiatieven

Motivering	Overweging
1. Positieve (externe) effecten door uitrol naar bedrijfsleven en instellingen	Directe en indirecte economische effecten (werkgelegenheid, sectorontwikkeling, productiviteitseffecten) kunnen een goede legitimatie vormen, maar de kwantitatieve onderbouwing dient met

	veel zorg uitgevoerd worden.
2. Bevordering van effectiviteit en kwaliteitsverbetering bij instellingen (zorg, onderwijs, veiligheid)	Legitieme reden voor betrokkenheid indien een breedbandaansluiting niet tegen een redelijke prijs op de betreffende markt verkrijgbaar is.
3. Versterking van concurrentiepositie van stad/regio	Alleen een legitieme reden voor betrokkenheid bij concurrentie met buitenlandse steden / regio's.
	Bij concurrentie, op basis van overheidsgelden, tussen Nederlandse steden onderling, is Nederland, als geheel, niet gebaat.
4. Positieve externe effecten door uitrol van breedband naar consumenten	Wel positieve effecten te verwachten maar noodzaak van publieke rol is vooralsnog niet aangetoond.
5. Voorkomen van misbruik van machtsposities	Geen legitimatie voor betrokkenheid: het voorkomen van dergelijk misbruik wordt reeds gewaarborgd door middel van mededingingsregels/ telecomcommunicatieregels.
6. Benutting van voordelen door een natuurlijk monopolie te controleren	Natuurlijk monopolie moet niet verward worden met een overheidstaak of nutsfunctie. Ook andere motieven in deze categorie bieden vooralsnog onvoldoende legitimatie voor betrokkenheid.
7. Beperking van overlast door graafwerkzaamheden	Marktpartijen hebben het recht om te graven. Zelf graven door overheden verandert dat niet. De mogelijkheden tot beperking van de graafoverlast zijn beperkt tot een optimale coördinatie.
8. Tegengaan van technische en organisatorische fragmentatie	Betrokkenheid zal fragmentatie niet voorkomen en wellicht zelfs verergeren.
9. Borging van continuïteit	Kan niet op zichzelf opgevoerd worden als legitimatie van betrokkenheid aangezien er vooralsnog niet aangetoond kan worden dat continuïteit onvoldoende gewaarborgd is.
10. Voorkomen van het achterblijven van commercieel onrendabele gebieden	Dit is een herverdelingsvraag en valt daarmee in eerste instantie buiten het spectrum van de economische analyse.

Legenda:

Mogelijke sterke motivering
Minder sterke motivering
Zwakke motivering

3 Marktverstoringen

In onze moderne maatschappij is de overheid op allerlei gebieden aanwezig, in uiteenlopende rollen. In beginsel leiden al die overheidsactiviteiten tot een zekere mate van verstoring van de markt (zie box). Toch is een dergelijk optreden vaak gewenst en raakt het de kern van de taak van de overheid, bijvoorbeeld omdat een markt juist niet goed werkt of omdat een efficiënt werkende markt tot, voor de overheid, niet aanvaardbare uitkomsten leidt.. Zo wordt het algemeen als aanvaardbaar geacht dat de overheid een rol speelt bij het beschikbaar komen van voorzieningen op het gebied van zorg, onderwijs en openbaar vervoer.

In deze rapportage draait het om het voorkomen van *niet gerechtvaardigde* vormen van marktverstoring: onnodige, verboden, vermijdbare of contraproductieve vormen van marktverstoring.⁹ Marktverstoringen kunnen veel verschillende vormen aannemen. In dit hoofdstuk worden de zeven belangrijkste vormen van verstoring besproken die kunnen optreden bij breedbandinfrastructuren. Daarnaast wordt er een kort overzicht gegeven van andere vormen van marktverstoring.¹⁰

Box 1: De acht belangrijkste vormen van marktverstoring

1. Marktverstoring door regie over de waardeketen en bundeling of ontbundeling van rollen
2. Marktverstoring door financiering met publiek geld
3. Bevoordeelde selectie van de betrokken partijen
4. Marktverstorende keuzes en condities bij het ontwerp of de aanleg

Marktverstoring:

Als de markt een andere uitkomst levert dan in een optimaal werkende markt mogelijk is, is sprake van marktverstoring.

⁹ Voor een verdere uitleg zie het achtergrondrapport "voortgang zonder marktverstoring", met name paragraaf 2.4

¹⁰ Voor een uitgebreid overzicht, zie tevens het in noot 6 genoemde achtergrondrapport.

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">5. Belangenverstrengeling binnen de overheid6. Beperking van de mededinging7. Gedwongen winkelnering8. Andere vormen van marktverstoring |
|---|

1. Regie over de waardeketen en bundeling of ontbundeling van rollen

De precieze invulling van de rolverdeling in de waardeketen heeft grote consequenties voor de concurrentieverhoudingen, de kansen en de bedreigingen voor partijen. Deze invulling kan dan ook min of meer als een blauwdruk voor de marktordening worden gezien. Als een publiek orgaan als initiatiefnemer de regie over de keten voert, zal het in vergaande mate beslissen over deze rollenverdeling.

In de gekozen rollenverdeling kan op verschillende manieren marktverstoring de kop op steken. We noemen er hier twee. Ten eerste bepaalt de regisseur welke rollen in de keten door marktpartijen vervuld mogen worden, en of dat eventueel in onderlinge concurrentie of juist in exclusiviteit gebeurt. Ten tweede kan de regisseur beslissen om bepaalde rollen al dan niet gecombineerd toe te laten. Als het hier rollen op verschillende niveaus in de waardeketen betreft spreken, we van bundeling of verticale integratie. Het scheiden van rollen wordt aangeduid met ontbundeling. Als daarbij verschillende partijen toegang wordt verleend tot een bepaalde schakel in de waardeketen spreken, we ook wel van open netwerktoegang.

Het is hier van belang om onderscheid te maken tussen het *opleggen* van verticale integratie en het toestaan daarvan. Met andere woorden: als de regisseur open toegang oplegt, wil dat nog niet zonder meer zeggen dat marktpartijen niet verticaal *mogen* integreren. Wel moeten ze dan op het overeengekomen niveau in het netwerk *ook* andere partijen tegen bepaalde voorwaarden toelaten.

Geredeneerd vanuit het publiek belang wordt open toegang - dus geen gesloten schakels - over het algemeen als wenselijk gezien. Bundeling is niet sowieso ongewenst; het kan immers efficiënter zijn, gijzeling van partijen voorkomen of van belang zijn voor een goede (technische) afstemming. Maar in beginsel staat het concurrentie en toetreding in de weg. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de gecombineerde rol van eigenaar en exploitant van de infrastructuur en de *internet service provisioning*. Deze rolintegratie kan onnodig economische machtsposities creëren.

2. Financiering met publiek geld

Een belangrijke vorm van marktverstoring kan optreden als breedbandprojecten in substantiële mate worden gefinancierd met publiek geld. Verstoring kan onder meer plaatsvinden bij kruissubsidiëring vanuit activiteiten waarbij de overheid niet met de markt concurreert. Ze zou zo genoeg kunnen nemen met een lager rendement dan een marktpartij zou kunnen accepteren of verliezen kunnen afdekken. Dit is een vorm van oneerlijke concurrentie en kan private partijen uit de markt prijzen.

Financiering met publiek geld kan verschillende vormen aannemen. Zo kan een publiek orgaan op eigen kosten activiteiten ontplooiën. Het kan ook eigen vermogen inbrengen bij een nieuwe breedbandonderneming (bijvoorbeeld via een publiekprivate samenwerking - PPS), of het kan een dergelijke onderneming geld lenen - dus vreemd vermogen verstrekken - al dan niet tegen een lager rendement dan dat waar gewone geldverstrekkers genoeg mee zouden nemen.

Er zijn ook minder zichtbare vormen van publieke (co)financiering mogelijk. Het gaat dan niet zozeer om het fourneren van geld, maar om andere vormen van steun of inbreng die in geld waardeerbaar zijn. Zo kan een gemeente bijvoorbeeld ondersteuning en/of een projectorganisatie beschikbaar stellen. Ze kan garantstellingen afgeven en zo andere partijen ontlasten van bepaalde financiële risico's. Ook kan ze wijktechnische ruimten beschikbaar stellen, bijvoorbeeld in haar eigen gebouwen, zonder daarvoor kosten in rekening te brengen.

Ten slotte moeten ook de vormen van steun beschouwd worden die ontstaan als de overheid besluit af te zien van eventuele inkomsten. Het gaat dan

onder meer om het kwijtschelden van (her)bestratungskosten, van vergoedingen voor verkeersmaatregelen en het afzien van leges en precario die van belang zijn bij ondergrondse infrastructuur.

Verder is ook van belang dat bepaalde risicoverdelingen tot marktverstoring kunnen leiden wanneer er publieke organen deelnemen in een breedbandproject. Lagere risico's door de deelname van een publieke partij kunnen bijvoorbeeld betekenen dat partijen bij een initiatief goedkoper geld kunnen lenen dan partijen betrokken bij een concurrerend, volledig marktgedreven initiatief.

Het beconcurreren van private partijen met publiek geld is niet a-priori bij wet verboden. Zoals besproken zal worden in hoofdstuk 4 zijn er juridische grenzen gesteld aan *bepaalde vormen* van inbreng van publiek geld. Brengt een overheidsorgaan bijvoorbeeld geld in een onderneming in, dan is het gehouden aan de Europese staatssteunregels, gesteld dat door deze steun de mededinging (potentieel) wordt verstoord en er sprake is van een ongunstige invloed op het interstatelijke handelsverkeer. Op het moment dat het overheidsorgaan zich gedraagt als een particuliere investeerder¹¹, is er geen sprake van staatssteun. Er zijn geen nationale staatssteunregels. Het wetsvoorstel Markt en Overheid uit 2001, dat regels bevatte inzake het opereren van overheidsorganisaties op de markt, heeft het niet gehaald. Wel wordt momenteel gewerkt aan een nieuw wetsvoorstel. Uitgangspunt hierbij

¹¹ Het betreft hier het market economy investor principle. Met behulp van dit beginsel wordt vastgesteld of de begunstigde onderneming een economisch voordeel ontvangt dat zij onder normale marktomstandigheden niet zou hebben gekregen. Het handelen van de overheid wordt vergeleken met het handelen van een particuliere investeerder in een zelfde geval: zou een particuliere investeerder ook zo als de desbetreffende overheid hebben gehandeld?. Het beginsel wordt zowel door de Commissie (bijvoorbeeld beschikking Commissie d.d. 21/01/1998, Pb. 1998, L 171/36, p. 42) als door het Hof (bijvoorbeeld zaken C-278, 280/92) gehanteerd. Een openbare aanbestedingsprocedure kan ervoor zorgen dat een voorgenomen steunmaatregel aan het beginsel voldoet.

is dat de nationale regels complementair zijn ten opzichte van de Europese regels. De nationale regels zullen zich dus richten op situaties waarbij er mogelijk sprake is van verstoring van de mededinging op nationaal niveau en niet op Europees niveau.

3. Selectie van de betrokken partijen

Afhankelijk van de precieze invulling van de waardeketen bij een breedbandactiviteit, zullen diverse partijen geselecteerd worden om deel te nemen of te leveren aan het project. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om:

- De partij die het (passieve en/of actieve) netwerk aanlegt/bouwt in opdracht van de netwerkeigenaar.
- De partij die het onderhoud en beheer van het (passieve en/of actieve) netwerk uitvoert.
- De partij die een eventuele concessie verkrijgt om op basis van de aangelegde infrastructuur telecommunicatiediensten aan te bieden.

Omdat het hier vaak omvangrijke opdrachten betreft kan er een verstoring uitgaan van de manier waarop deze partijen worden geselecteerd. Er zou immers al dan niet systematische bevoordeling plaats kunnen vinden van bepaalde marktpartijen. Het is daarom wenselijk dat bij omvangrijke contracten alle geïnteresseerde partijen een reële mogelijkheid krijgen om mee te dingen en om te toetsen of de betaalde prijs marktconform is. Aanbestedingsprocedures, zoals besproken wordt in hoofdstuk 4, voorzien hier in.

4. Specifieke keuzes en condities bij het ontwerp of de aanleg

Bij de planvorming moeten vaak allerlei keuzes gemaakt worden over de afspraken bij en tussen de verschillende lagen en rollen. We maken hier onderscheid tussen afspraken met betrekking tot risicoverdeling en overige afspraken.

Bij afspraken over risicoverdeling zou het gevolg kunnen zijn dat machtige partijen in de waardeketen onevenredig veel risico's doorschuiven naar

andere partijen. Bijvoorbeeld door afspraken over minimale contractduur, aan en afsluitvergoedingen of wie het modem moet betalen. Zo zou bij de andere partijen de prikkel om toe te treden en te investeren kunnen wegvallen.

Naast de afspraken betreffende risicoverdeling zijn er talloze andere afspraken en condities die de regisseur invult. Hoewel vaak opgesteld met goede bedoelingen en met het publiek belang in gedachten, kunnen deze condities ook marktversturende elementen in zich dragen. We noemen er een paar:

- Afdwingen van open netwerktoegang op meerdere niveaus:
Indien open toegang bijvoorbeeld op de actieve laag afgedwongen is, is het niet nodig open toegang ook op de lagen daarboven af te dwingen. Volledig vrije mededinging op alle lagen moet niet verward worden met verplichte open toegang tot alle lagen. Het afdwingen van open toegang op een zo laag mogelijk niveau, is voldoende.¹²
- Vergoedingsstructuur naar andere lagen in de waardeketen;
De vergoedingsstructuur legt voor een groot deel vast hoe kansen, maar ook risico's verspreid worden over de waardeketen. Als bijvoorbeeld gekozen wordt voor een *revenu sharing* model voor het passieve netwerk, moet de actieve netwerkexploitant een vergoeding afdragen die gebaseerd is op zijn eigen omzet. Dit vermindert echter de prikkel tot innoveren en leidt tot veel administratieve lasten en de noodzaak tot inzicht in de boekhoudingen. Indien gerekend is op hoge gedifferentieerde opbrengsten zou dit zelfs de financiële stabiliteit van de passieve netwerklaag in gevaar kunnen brengen. Bij een vaste afdracht per aansluiting doen deze problemen zich niet voor.

¹² Ter illustratie: wanneer er voldoende concurrentie is tussen supermarkten, mogen zij zelf beslissen welke producten zij wel of niet in de schappen leggen. Daarbij kunnen zij onder andere voor eigen merk-producten kiezen. Een soepverkoper heeft niet perse het recht om zijn producten in die supermarkt te leggen. Wanneer er slechts één supermarkt op de markt (mogelijk) zou zijn verandert de zaak. In dat geval moet de open toegang op dat niveau afgedwongen worden.

- Looptijd van eventuele privaatrechtelijke concessies:
Een te korte concessieduur kan de prikkels tot het investeren in het netwerk, en daarmee de innovatie van het netwerk, wegnemen. Een te lange concessieduur kan de prikkels voor de concessiehouder om efficiënt te werken verminderen.
- Diverse verplichtingen:
Allerlei verplichtingen omtrent dienstenaanbod, tarieven, uitroolsnelheid en uitrolvolgorde in bijvoorbeeld een aanbestedingsprocedure kunnen een suboptimaal aanbod tot gevolg hebben.

5. Belangenverstremgeling binnen de overheid

Wanneer een lokale overheid (mede) het initiatief neemt tot een breedbandproject, ontstaat er een politiek belang bij het succes ervan, ook zonder financiële betrokkenheid. Tegelijk heeft de overheid de taak om concurrerende initiatieven vergunningen te verstrekken, ruimte te bieden of mogelijk zelfs meelegrecht te verschaffen bij de aanleg van een vast netwerk. De combinatie van deze meer traditionele rollen van de overheid met die van initiatiefnemer is onlosmakelijk verbonden met –ongewenste– vormen van belangenverstremgeling. Al beperkt het betreffende publieke orgaan zich maar tot het zich committeren aan succes, dan nog zal het voor lokale politici lastig zijn een project bij minder succes te laten ‘vallen’.

Het soort belangenverstremgelingen verschilt voor de verschillende soorten publieke organen. Gemeenten bijvoorbeeld kennen diverse hoedanigheden die kunnen leiden tot belangenverstremgeling: toezichthouder en hoeder van het algemeen belang, graafcoördinator, inner van leges en precario en beheerder van de openbare ruimte. Deze hoedanigheden kunnen belangenverstremgelingen opleveren met de gemeentelijke belangen in een breedbandproject, zoals een mogelijk belang als aandeelhouder (en ontvanger van dividenden en/of renten), en met het risico van politiek gezichtsverlies (een mislukt project wordt als een blamage voor de gemeente en de gemeentelijke politieke vertegenwoordigers gezien).

Vanuit marktordeningsperspectief is het van groot belang dat deze belangenverstremgeling niet leidt tot een verschillende behandeling van

partijen. Dat gevaar dreigt met name bij de gemeenterol van graafcoördinator en beheerder van de openbare ruimte. Er gaan zelf al stemmen op om de gedoogplicht aan banden te leggen (iets wat overigens alleen de nationale overheid kan). Tot slot schrijft ook artikel 11, lid 2, van de Kaderrichtlijn 2002/21/EG voor dat gemeenten hun belangen duidelijk moeten scheiden bij eigendom of zeggenschap in communicatienetwerken.

6. Beperking van de mededinging

Breedbandinitiatieven van publieke partijen betekenen niet zonder meer dat de concurrentie erdoor beperkt wordt. Vaak zal de concurrentie juist toenemen. Er bestaan echter situaties waar de mate van mededinging wel in het gedrang kan komen. Die dreigen vooral als partijen aan het initiatief deel nemen die momenteel een belangrijke rol spelen op de bestaande markten voor internet, kabeltelevisie en telefoniediensten. Zeker als verschillende van deze partijen samengaan in een nieuw (overheids)initiatief (bijvoorbeeld in de vorm van een joint venture) kan de concurrentie tussen de huidige dienstverleners afnemen. Een dergelijke, marktversturende ontwikkeling wordt ook wel met *collusie* aangeduid. Mededingingsregels stellen grenzen aan gedragingen die de feitelijke mededinging beperken (zie ook hoofdstuk 4).

7. Gedwongen winkelnering

Veel publieke organen (of andere organisaties waarin publiek geld een rol speelt) hebben reeds een specifieke binding met potentiële breedbandgebruikers. Zo hebben gemeenten en woningbouwcorporaties reeds allerlei (klant)relaties met deze nieuwe eindgebruikers. Hierin schuilt het risico dat gebruikers niet geheel vrij meer zijn in hun keuze waar het breedbanddiensten betreft en het risico dat kosten direct of indirect aan bestaande klanten worden doorgerekend, of deze dat nu willen of niet.

Ter illustratie kijken we hierbij naar de woningcorporaties: financiering door deze organisaties kan in de eerste plaats marktversturend werken doordat zij net als gemeenten en andere overheden risico's kunnen afwentelen op de 'gebonden afnemers': wanneer een corporatie een financiële uitglijder maakt

kan zij (binnen de wettelijke marge) dit compenseren met generieke huurverhogingen. Ten tweede kunnen ze de markt verstoren door hun huurders breedbanddiensten op te dringen, bijvoorbeeld door ze onder de prijs aan te bieden en in plaats daarvan de servicekosten of de algemene huurkosten (binnen de toegestane marges) te verhogen. In al deze gevallen is te spreken van gedwongen winkelnering.

8. Andere vormen van marktverstoring

Hierboven zijn de belangrijkste vormen van marktverstoring besproken. Deze bespreking is echter niet uitputtend. Hieronder worden nog kort andere vormen van marktverstoring genoemd die kunnen optreden bij breedbandinitiatieven¹³:

- Risico van overinvesteringen (als initiatieven het groene licht krijgen die bij juiste beprijzing van het risico maatschappelijk niet rendabel zouden zijn);
- Verstoring van concurrentieverhoudingen door specifieke technologiekeuze;
- Inefficiëntie en concurrentievervalsing bij exploitatie en onderhoud door de overheid (activiteiten die normaal gesproken efficiënter door marktpartijen dan door overheden kunnen worden uitgevoerd);
- Bevoordeling van een marktpartij door misbruik van informatievoorsprong of het imago van (betrouwbare) overheid bij vraagbundeling;
- Bevoordeling van een marktpartij door de rol van launching content supplier of het creëren van digitale tweedeling door vooral de digitale dienstverlening te verbeteren.

¹³ Het achterliggende rapport bespreekt deze uitgebreider.

4 Algemeen juridisch kader

Bij plannen voor breedbandinfrastructuren waarbij publieke organisaties betrokken zijn, is het van belang af te wegen of de gekozen aanpak juridisch verantwoord is. Immers, indien de aanpak op gespannen voet staat met wettelijke regels, kunnen problemen rijzen die een bedreiging vormen voor het welslagen van het project. Inbreuk op wettelijke regels vormt een groot, niet te negeren risico, ook niet als de gekozen opzet het beste lijkt vanuit het oogpunt van beheersing van infrastructuur, marktpartijen of middelen.

Belangrijke juridische afwegingen betreffen (1) de aanbesteding, (2) verlening van staatssteun, en (3) de Telecommunicatiewet. Daarnaast kan gewezen worden op (4) de algemene mededingingsregels (Mededingingswet) en (5) specifieke beperkingen voor bepaalde typen publieke of semi-publieke partijen.¹⁴ Deze vijf gebieden worden hieronder nader besproken. Daarna bespreken we nog kort het dossier Markt en Overheid.

1. Aanbestedingsregels

Indien opdracht wordt gegeven tot het "uitrollen van breedband", tot uitbesteding van het beheer van infrastructuur of tot ontwikkeling van een elektronische dienst kunnen hiervoor de Europese aanbestedingsregels gelden.¹⁵ Deze regels zijn gebaseerd op een drietal beginselen: openbaarheid, doorzichtigheid en objectiviteit. Openbaarheid betekent dat overheidsopdrachten bekend zijn bij het gehele Europese bedrijfsleven. Doorzichtigheid wordt bereikt door het toepassen van uniforme procedures

¹⁴ Naast de genoemde punten zijn ook de meer algemene regels over subsidies en toezicht van toepassing, die in de Algemene wet bestuursrecht (in het bijzonder in hoofdstukken 3 en 5) zijn opgenomen. In deze brochure worden deze echter niet verder behandeld.

¹⁵ Zie voor meer achtergrondinformatie het beleidsdossier Aanbestedingen op www.europadecentraal.nl.

en inschrijftermijnen voor Europees aanbesteden. Objectiviteit ontstaat door het opstellen van niet-discriminerende criteria voor het selecteren van aanbieders. Door Europees aan te besteden kan ook worden voorkomen dat er onrechtmatig staatssteun wordt verstrekt. Er zijn vier Europese richtlijnen op dit gebied: voor werken, leveringen van producten, diensten en nutssectoren. De richtlijnen voor leveringen van producten, diensten en werken zijn tot een Europese richtlijn (nr 2004/18/EG) samengevoegd, en die voor nutssectoren in een nieuwe Europese richtlijn (nr 2004/17/EG). Deze richtlijnen moeten begin 2006 zijn geïmplementeerd.

Alle richtlijnen kunnen van belang zijn voor gemeenten. Steeds moet worden beoordeeld of hetgeen aanbesteed gaat worden moet worden aangemerkt als een levering, een dienst of een werk, dan wel vallend onder de nutssectoren¹⁶. Er gelden drempelbedragen, die voor gemeenten en de andere overheden soms anders zijn dan voor de rijksoverheid:

¹⁶ **Diensten**

Onder diensten verstaat de richtlijn: alle overeenkomsten op het gebied van dienstverlening, die niet beschouwd kunnen worden als opdrachten voor leveringen of werken. Voorbeelden hiervan zijn onderhoudsdiensten, schoonmaakdiensten, accountantsdiensten, vuilnisophaaldiensten, verzekeringsdiensten, etc.. Ook het uitschrijven van prijsvragen voor ontwerpen wordt in de richtlijn "Diensten" geregeld.

Bron: Richtlijn 92/50 van 18 juni 1992, Publicatieblad L209/1 van 24 juli 1992

Leveringen

Onder leveringen verstaat de richtlijn: contracten voor de aankoop, het leasen, het huren of in huurkoop nemen (met of zonder koopoptie) van producten. Het gaat hier bijvoorbeeld om de aankoop van kantoorbenodigdheden, het leasen van auto's, etc.. Werkzaamheden voor de installatie van deze producten vallen ook onder leveringen. Naast het kopen vallen dus ook het plaatsen of installeren van bijvoorbeeld medische apparatuur of een telefooncentrale onder leveringen.

Bron: Richtlijn 93/36 van 14 juni 1993, Publicatieblad L199 van 9 augustus 1993

Werken

Onder werken verstaat de richtlijn: alle overeenkomsten op het gebied van de bouwnijverheid, zoals gebouwen, bruggen, baggerwerkzaamheden, wegen en tunnels. Verder vallen de activiteiten die een onlosmakelijk onderdeel uitmaken van de bouwopdracht ook onder de richtlijn "Werken", zoals in sommige gevallen installatiewerkzaamheden.

- € 236.945 voor diensten en leveringen van producten, met uitzondering van diensten van lijst 1B bij de dienstenrichtlijn, diensten van onderzoek en ontwikkeling, en bepaalde telecommunicatiediensten

- € 200.000 voor diensten van lijst 1B bij de dienstenrichtlijn, diensten van onderzoek en ontwikkeling, en bepaalde telecommunicatiediensten

- € 5.923.624 voor werken

Voor zover het nutsbedrijven betreft gelden soms andere bedragen.

Als de kosten van een project het drempelbedrag overschrijden, moet de uitvoering van het project, het beheer van een infrastructuur of het verlenen van een dienst Europees worden aanbesteed. De aanbesteding van een project of een dienst moet correct (transparant, non-discrimatoir) verlopen, willen problemen achteraf met de gunning van het project of de dienst voorkomen worden. Een partij aan wie de opdracht niet is gegund, kan namelijk een klacht indienen. De aanbestedingsprocedure kan daarna aan de rechter voorgelegd worden. Onrechtmatig aanbesteden kan leiden tot schadevergoeding of zelfs tot ontbinding van de overeenkomst.¹⁷ De nieuwe

Bron: Richtlijn 93/37 van 14 juni 1993, Publicatieblad L199 van 9 augustus 1993

Nutssector

Onder nutssector verstaat de richtlijn: bedrijven die hun werkzaamheden uitvoeren in de nutssector: drinkwaterbedrijven, elektriciteitsproductie- of de elektriciteitsdistributiebedrijven, bedrijven die zich bezig houden met de productie, het vervoer of de distributie van gas of warmte, bedrijven die zich bezig houden met vervoer door de lucht, over zee of over de binnenwateren, per trein, metro, bus, trolleybus, etc. en bedrijven die zich bezig houden met openbare telecommunicatienetwerken of die een of meerdere openbare telecommunicatiediensten aan het publiek verschaffen.

Bron: Richtlijn 93/38 van 14 juni 1993, Publicatieblad L199 van 9 augustus 1993

¹⁷ Hoewel sommigen op basis van de uitzonderingsclausule in genoemde richtlijn zouden kunnen concluderen dat inkopen op bepaalde telecommunicatiegebieden niet aanbestedingsplichtig zijn, wijzen wij deze

Europese richtlijn voor de nutssectoren¹⁸ laat op telecommunicatiegebied meer handelingsvrijheid aan gemeenten waar het de inkoop van producten en diensten betreft, maar het is t toch sterk aan te bevelen om reguliere, transparante aanbestedingsprocedures te blijven volgen. Niet alleen omdat deze marktverstoring voorkomen, maar ook omdat ze andere voordelen met zich kunnen meebrengen, zoals lagere kosten, hogere kwaliteit en voorkoming van informatieachterstand bij overheden. De gemeente Amsterdam geeft hierbij het goede voorbeeld: voor haar glasvezelinitiatief koos zij er onlangs vrijwillig voor om een Europese openbare aanbestedingsprocedure te hanteren voor de selectie van de actieve netwerkexploitant.¹⁹

2. Staatssteunregels

In alle gevallen moet worden beoordeeld of sprake is van staatssteun aan de betrokken onderneming(en). Staatssteun is, kort gezegd,

- een voordeel dat door de (nationale, regionale en/of lokale) overheid wordt verstrekt
- aan bepaalde ondernemingen of activiteiten,
- zonder (marktconforme) tegenprestatie²⁰,
- waarbij de mededinging (potentieel) wordt verstoord en

interpretatie af. De bedoelde clause over telecommunicatiediensten die aan vrije mededinging onderhevig zijn, is op een heel andere situatie gericht. Het is zeer de vraag of ze in deze context houdbaar is.

¹⁸ Zie voor meer informatie www.ovia.nl/dossiers/europa.

¹⁹ Zie Selection Guidelines – Version 1.23 Voluntary negotiated procedure with publication of a contract notice in accordance with Directive 92/50/EEC relating to the coordination of procedures for the award of public service contracts. Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam, 30 juni 2004.

²⁰ Zie voor meer achtergrondinformatie het beleidsdossier Staatssteun op www.europadecentraal.nl.

-waarbij sprake is van een ongunstige invloed op de inderstatelijke handel.

Steunmaatregelen moeten de overheid dus geld kosten; dit omvat zowel geld *'out of pocket'*, als geld dat niet *'in pocket'* is (ofwel het doelbewust afzien van mogelijke inkomsten, *'opportunity costs'*). Staatssteun kan in vele vormen worden verstrekt, onder meer door verstrekking van subsidies, overheidsdeelname in het kapitaal van een onderneming tegen gunstige voorwaarden, verstrekking van participatieleningen aan ondernemingen tegen gunstige voorwaarden, bieden van belastingfaciliteiten, vrijstelling of uitstel van een heffing en investeringen die uitsluitend ten goede komen aan een of enkele ondernemingen. Het verstrekken van staatssteun is in beginsel verboden.

Staatssteun moet formeel worden aangemeld bij de Europese Commissie, en kan niet verleend worden voordat de Europese Commissie haar goedkeuring heeft gegeven, anders is zij per definitie illegaal. Is echter bijvoorbeeld sprake van een marktconforme tegenprestatie (er wordt niet voldaan aan het hierboven genoemde derde criterium voor staatssteun), dan betreft het geen staatssteun en is aanmelding niet nodig. Ook bestaan er bepaalde uitzonderingen op de aanmeldingsplicht. Als de steun bijvoorbeeld onder een drempelbedrag van €100.000,- in drie jaar voor één onderneming blijft, is aanmelding niet nodig ("de minimis" steun). Er worden dan wel verplichtingen opgelegd inzake dossiervorming. De aanmeldingsplicht geldt ook niet voor bijvoorbeeld steun aan kleine en middelgrote ondernemingen, opleidingssteun en werkgelegenheidssteun omdat hiervoor zogenoemde vrijstellingsverordeningen gelden. Aan alle bepalingen van deze vrijstellingsverordeningen moet daadwerkelijk worden voldaan, wil geen sprake zijn van onrechtmatige steun. Wel geldt voor deze vorm van staatssteun een kennisgevingplicht, en worden verplichtingen gesteld inzake dossiervorming en jaarlijkse rapportages.

Meldingen van staatssteun door gemeenten en provincies lopen via het Coördinatiepunt staatssteun decentrale overheden van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het coördinatiepunt verricht een marginale toets op de melding en leidt de melding daarna door naar de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de Europese Unie (PVEU). De PVEU stuurt vervolgens de melding door naar de Europese

Commissie. Na inhoudelijke toetsing besluit de Europese Commissie of de desbetreffende steun toelaatbaar is²¹

Uit de door de Europese Commissie gepubliceerde beleidsregels op staatssteungebied blijkt welke steun door de Commissie toelaatbaar wordt geacht. Er zijn onder meer beleidsregels op het gebied van risicokapitaal, garanties en transacties met grond en gebouwen. Overigens ontwikkelt de Europese Commissie momenteel aan de hand van een zestal casus rond breedband en lokale overheden interne beleidsrichtsnoeren. Dit geeft ook aan dat breedbandinitiatieven zich mogen verheugen op belangstelling van de Commissie²². Relevant in dit kader is ook de Europese Transparantierichtlijn (Richtlijn 80/723/EEG). Deze richtlijn bevat onder de meer de verplichting inzake het voeren van een gescheiden boekhouding voor elke onderneming waaraan een lidstaat overeenkomstig artikel 86, lid 1 van het EG-Verdrag een bijzonder of uitsluitend recht heeft verleend *of* die overeenkomstig artikel 86, lid 2 van het EG-Verdrag met het beheer van een dienst van algemeen economisch belang is belast en met betrekking tot deze dienst in enigerlei vorm, waaronder een subsidie, ondersteuning of compensatie, staatssteun ontvangt *en* die andere activiteiten uitoefent. De verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding is bedoeld om bij de genoemde ondernemingen te kunnen controleren op mogelijke (verboden) kruissubsidiëring. In Nederland is de Transparantierichtlijn

²¹ ²¹ Voor meer informatie over de precieze wijze van het melden en kennisgeven van steunmaatregelen, zie www.minbzk.nl/staatssteun.

²² Op 23 juli 2004 heeft de Europese Commissie de Nederlandse autoriteiten verzocht om haar te informeren over geplande en ter uitvoering gebrachte projecten op het gebied van de aanleg van glasvezel ten behoeve van breedband in Nederland, waarbij de lokale autoriteiten de rol van (mede) financier vervullen. De achtergrond van dit verzoek is dat de Commissie twijfels heeft over de verenigbaarheid met de staatssteunregels van projecten waarbij overheden niet-marktconform investeren in diensten en infrastructuur die al door andere ondernemingen worden aangeboden of potentieel aangeboden zouden kunnen worden.

geïmplementeerd in de Mededingingswet. Qua systematiek zal het nieuwe Wetsvoorstel Markt en Overheid voor een belangrijk deel aansluiten bij de systematiek van de Europese Transparantierichtlijn.

3. Telecommunicatiewet

Voor het aanbieden van telecommunicatie-infrastructuur en voor het gebruik ervan door verschillende aanbieders van openbare telecommunicatiediensten gelden specifieke (toegangs)regels op grond van de recent gewijzigde Telecommunicatiewet. In beginsel mag alles. We lichten hieronder twee belangrijke aspecten van de wet toe.

Ten eerste komt de vraag aan bod of er bij een bepaalde activiteit sprake is van een 'openbaar telecommunicatienetwerk'. De wet spreekt thans over openbaar elektronisch communicatienetwerk en openbare elektronische communicatiediensten. Zowel ondernemingen die een openbaar elektronisch communicatienetwerk als ondernemingen die een openbare elektronische communicatiedienst aanbieden moeten zijn geregistreerd bij toezichthouder OPTA. Aan deze registratie koppelt de wet verplichtingen en rechten, onder meer met betrekking tot:

- Interconnectie: een telefonieaanbieder moet ervoor zorgen dat zijn klanten kunnen bellen met andere klantenzorgen dat zijn netwerk te koppelen is met netwerken van andere operators;
- Aftapbaarheid: een telecommunicatieaanbieder (een aanbieder moet niet aftapbaar zijn maar het netwerk) moet Justitie de mogelijkheid bieden om verkeersgegevens en gesprekken af te tappen;
- Graven: Men moet bedenken dat een aanbieder van een openbaar elektronisch communicatienetwerk graaft in publieke of private grond wanneer dit noodzakelijk is voor de uitrol van zijn netwerk;
- Toegang en medegebruik: een telecommunicatieaanbieder moet voldoen aan alle redelijke verzoeken tot toegang tot zijn netwerk, en tot medegebruik van kabelgoten en antenne-opstelpunten.

Ten tweede speelt de vraag of sprake is van aanmerkelijke marktmacht (is gelijk aan economische machtspositie) in een relevante markt. OPTA kan op grond van artikel 6a.2 van de Telecommunicatiewet passende verplichtingen

opleggen aan partijen die beschikken over een aanmerkelijke marktmacht in een relevante markt.

Verder is hier van belang dat de Telecommunicatiewet gemeenten de taak toevertrouwt om het leggen van kabels en andere infrastructuren te coördineren.²³

4. Algemene mededingingsregels

Algemene mededingingsregels zijn hoofdzakelijk neergelegd in het Verdrag van de Europese Gemeenschap (in het bijzonder de artikelen 81, 82 en 86) en de Mededingingswet. Artikel 81 verbiedt alle overeenkomsten en handelingen tussen partijen die als gevolg hebben dat de mededinging binnen de gemeenschappelijke markt wordt verhinderd. Alle gedrag van ondernemingen dat de handel tussen lidstaten ongunstig kan beïnvloeden en als gevolg heeft dat de mededinging binnen de gemeenschappelijke markt wordt verhinderd, beperkt of vervalst, is verboden. Het betreft met name prijsafspraken, afspraken voor het beperken of controleren van de productie of de afzet en afspraken over het verdelen van markten.

Een uitzondering geldt voor gedragingen die bijdragen aan verbetering van de productie of van de verdeling der producten of aan verbetering van de technische of economische vooruitgang. Voorwaarde is dat een billijk aandeel in de daaruit voortvloeiende voordelen de gebruikers ten goede komt. Ook hierbij mogen geen beperkingen opgelegd worden die voor het bereiken van deze doelstellingen niet noodzakelijk zijn en mag de betrokken partners niet de mogelijkheid gegeven worden voor een wezenlijk deel van de betrokken producten de mededinging uit te schakelen.

Artikel 82 verbiedt misbruik van machtspositie op (een deel van) de gemeenschappelijke markt. Het artikel verbiedt één of meer ondernemingen misbruik te maken van een machtspositie op (een wezenlijk deel van) de gemeenschappelijke markt, voorzover de handel tussen lidstaten ongunstig kan worden beïnvloed. Dit misbruik kan met name bestaan uit het hanteren van onbillijke prijzen, het beperken van de productie, de afzet of de technische ontwikkeling ten nadele van de verbruikers en koppelverkoop.

²³ Zie hoofdstuk 5, artikelen 5.1 en 5.2.

Het mededingingsrecht kan van toepassing zijn op het handelen van de overheid. De overheid kan namelijk door middel van 'openbare bedrijven' als onderneming handelen. Ook kan ze aan ondernemingen 'bijzondere of uitsluitende' rechten toekennen. Deze laatste mogelijkheid wordt beschreven in Art. 86, lid 1 EG. Dit mag echter niet tot een inbreuk op de mededingingsregels leiden. Er bestaat echter wel een uitzonderingsregel op de algemene mededingingsregels waar het gaat om ondernemingen belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang (Art. 86 lid 2 EG). De regelgever heeft de afbakening van dat laatste begrip onder meer door jurisprudentie verder vormgegeven.

5. Specifieke beperkingen opgelegd aan bepaalde (semi-)publieke organisaties

Als publieke breedbandinitiatieven gebruik maken van speciale rechtspersonen, zoals de coöperatieve vereniging of de woningcorporatie, moet steeds worden nagegaan of deze rechtspersonen het meest geschikt zijn om de binnen het model gegeven taken te kunnen uitvoeren. Er zijn bijvoorbeeld wettelijke beperkingen gesteld aan de aanwending van gelden van woningcorporaties (zie verder hoofdstuk 6).

6. Dossier Markt en Overheid

Tot slot is op nationaal niveau ook de 'markt en overheid'-problematiek relevant. Wanneer een overheid –met al haar bevoegdheden en lage kapitaallasten– zich financieel lieert aan een initiatief, kan een vorm van concurrentievervalsing ontstaan. Een wetsvoorstel om de rol van overheden als ondernemer in (concurrerende) markten aan banden te leggen is echter in 2004 ingetrokken. Vooralsnog ontbreken dus nationale regels die op voorhand overheidsactiviteiten op commerciële markten reguleren. Zoals in hoofdstuk 3, paragraaf 2 is aangegeven, wordt momenteel gewerkt aan een nieuw wetsvoorstel.

Besluit

Los van het gekozen model (zie ook hoofdstuk 6) kan een feitelijke juridische afweging pas gemaakt worden als allerlei inrichtingsdetails zijn vastgesteld. Het is daarbij aan te raden om een aantal inrichtingsvarianten

met elkaar te vergelijken. Pas dan kan een goede inschatting worden gemaakt van de juridische gevolgen van de keuze, en kunnen de juiste juridische voorwaarden gesteld worden waarbinnen de inrichtingsvarianten een optimaal resultaat hebben.

De toepassing van rechtsregels staat overigens niet geheel los van de context. Met name bij het al dan niet toelaatbaar achten van staatssteun kan de Europese Commissie onder meer de maatschappelijke wenselijkheid van de steun in haar overwegingen meenemen. Dit alles maakt een goede (sociaal-maatschappelijke en/of economische) legitimatie belangrijk.

5 Algemene aanbevelingen

In hoofdstuk 3 zijn verschillende vormen van marktverstoring geïntroduceerd. Deze waren onderverdeeld in een achttal categorieën, te weten:

1. Regie over de waardeketen en bundeling of ontbundeling van rollen
2. Financiering met publiek geld
3. Selectie van de betrokken partijen
4. Specifieke keuzes en condities bij het ontwerp of de aanleg
5. Belangenverstrengeling binnen de overheid
6. Beperking van de mededinging
7. Gedwongen winkelnering
8. Andere vormen van marktverstoring

In dit hoofdstuk worden aanbevelingen gegeven voor (semi)publieke partijen waarmee onnodige verstoring voorkomen kan worden, indien zij overwegen in te grijpen in de markt. Deze aanbevelingen zijn generiek van aard, wat wil zeggen dat ze bij verschillende soorten breedbandinitiatieven van verschillende type (semi)publieke organisaties van toepassing zijn. Aanbevelingen die in het bijzonder van belang zijn voor bepaalde type initiatieven worden in hoofdstuk 6 besproken.

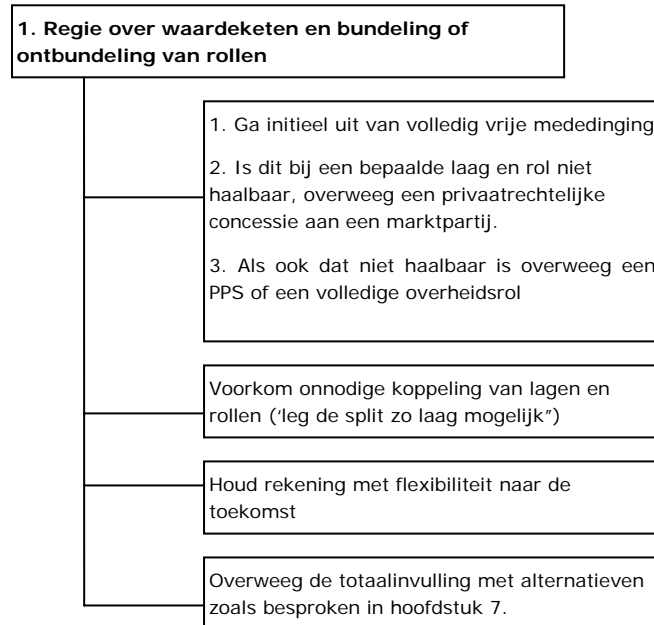
Breedbandnetwerken kennen een complexe waardeketen. Bij de onderstaande discussie van de aanbevelingen maken we een (vereenvoudigd) onderscheid tussen een drietal functionele lagen:

- De **passieve infrastructuur**, welke de ondergrondse leidingen ('ducts'), de glasvezelkabels en de wijktechnische ruimten omvat;

- De **actieve infrastructuur**, welke de elektrische apparatuur zoals switches ('centrales') omvat die in de wijktechnische ruimte zijn opgesteld;
- De **toegangsdiensten- en toepassingenlaag**, onder meer de activiteiten omvattend die momenteel door Internet Service Providers (ISP's) worden ontplooid.

Hierbij moet direct opgemerkt worden dat het hier om een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid gaat. De precieze scheidslijn tussen actieve infrastructuur en de toegangsdiensten- en toepassingenlaag is momenteel onderwerp van een discussie bij diverse breedbandinitiatieven. De keuzen die hier gemaakt worden hebben namelijk direct hun weerslag op de kansen en bedreigingen van partijen in de waardeketen.

Ook wordt in het onderstaande regelmatig gesproken over verschillende rollen die al dan niet door publieke partijen kunnen worden ingevuld. We doelen dan op de volgende zes rollen: initiatief/planvorming, financiering, eigendom, exploitatie en onderhoud, vraagbundelaar en launching content supplier.



1. Regie over de waardeketen en (ont)bundeling van rollen. (De nummering van aanbevelingen geeft aan dat sprake is van een stappenplan.)

Het ontwerpen en inrichten van de waardeketen is een complexe opdracht. De 'regisseur' moet daarbij een groot aantal zaken en belangen afwegen. Op welke functionele laag in het netwerk is competitie gewenst? Waar is een monopolie aanvaardbaar? Moet er open toegang worden afgedwongen, en op welke laag? Wordt verticale integratie door bedrijven toegestaan of moet dat worden verboden?

Het is niet mogelijk een kant-en-klaar antwoord op deze vragen te geven. Ten eerste is beantwoording sterk afhankelijk van de context. In een grote gemeente is competitie wellicht haalbaar waar dat in een kleine gemeente

onrealistisch moet worden geacht. Ten tweede zullen de afwegingen veranderen naarmate de tijd voortschrijdt: een meer volwassen markt en hogere penetratieniveaus leiden tot een andere 'optimale' indeling van de waardeketen.

Voor elke functionele laag in het model adviseren we het volgende stappenplan te volgen:

1. Ga in eerste instantie uit van volledig vrije mededinging²⁴ binnen elke te onderscheiden rol²⁵, met een minimum aan condities (los van eventuele vereisten voor het bieden van open toegang).
2. Zijn er goede redenen om aan te nemen dat bij volledige mededinging een rol in zijn geheel niet wordt ingevuld, of op een bijzonder onwenselijke wijze, dan kan een privaatrechtelijke concessie²⁶ worden overwogen.
3. Als ook een exclusieve concessie niet leidt tot de gewenste rolinvulling, dan kan betrokkenheid van een (semi-)publiek orgaan worden overwogen. Dat kan in de vorm van een publiekprivate samenwerking of door middel van volledig publieke rolvulling.
4. Richt het model zo in dat in een latere fase, bij een meer volwassen markt, bepaalde rollen wel aan marktpartijen kunnen worden overgelaten. Als er een privaatrechtelijke concessie wordt vergeven is het goed het model zo in te richten dat na de afloop

²⁴ Volledige vrije mededinging moet niet verward worden met *verplichte* open toegang op elke laag. Dit leidt juist tot niet vrije mededinging. Er worden immers verplichtingen opgelegd. Leidt volledig vrije mededinging niet tot de gewenste uitkomsten dan moet overgegaan worden tot stap 2.

²⁵ Zoals eerder aangegeven gaat het hier met name om de volgende zes rollen: initiatief/planvorming, financiering, eigendom, exploitatie en onderhoud, vraagbundelaar en launching content supplier.

²⁶ Let op: hier kan alleen sprake zijn van een privaatrechtelijke concessie omdat marktpartijen altijd het recht hebben om een eigen netwerk aan te leggen en te concurreren.

van de concessieduur gemakkelijk naar competitieve invulling kan worden overgeschakeld.

Vooraf bij de passieve infrastructuur speelt de vraag of daar wel volledige mededinging haalbaar is. Indien wordt uitgegaan van een natuurlijk monopolie, zou er namelijk slechts 'ruimte' zijn voor één enkele partij. Op de laag van de actieve infrastructuur is echter mededinging vermoedelijk wel mogelijk, zeker op termijn. Er zou in dit geval gekozen kunnen worden voor een exclusieve concessie of een exclusieve rol voor een publiek orgaan op de passieve laag, maar een andere (meer marktgedreven) invulling op actieve netwerklaag. Met andere woorden: de 'knip' moet zo laag mogelijk in de waardeketen liggen en exclusieve koppeling van de passieve laag met de hoger liggende lagen zou vermeden moeten worden. Overigens hoeft dat niet zonder meer een verbod op verticale integratie in te houden, voor zover het gedrag van betrokken marktpartijen niet leidt tot toetredingsproblemen.

Bij de invulling is het van belang om met het oog op toekomstige ontwikkelingen flexibiliteit in te bouwen. Bij de inrichting kan er bijvoorbeeld expliciet rekening mee worden gehouden dat een rol die nu nog met een exclusieve concessie wordt ingevuld, over een aantal jaren misschien in mededinging zal worden vervuld.

In beginsel dient het hierboven beschreven stappenplan voor elke laag en rol in het model doorlopen te worden. We adviseren om, na afronding van de exercitie, ook nog het totaalplan af te wegen ten opzichte van andere totaalalternatieven zoals vraagsubsidiëring. Deze worden nader besproken in hoofdstuk 7.

2. Financiering met publiek geld

1. Werk legitimatie voor overheidsingrijpen extra zorgvuldig uit.
2. Stel kosten-batenanalyse (KBA) op
3. Bepaal omvang en vorm financiële steun
4. Stel vast of deze steun verenigbaar is met wettelijke regels
5. Overweeg alternatieve vormen van steun, zoals niet-selectieve vormen

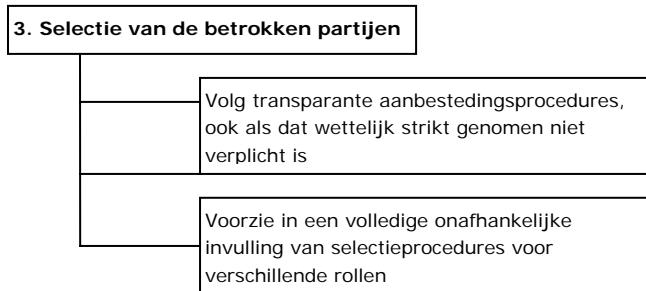
2. Financiering met publiek geld. (De nummering geeft aan dat sprake is van een volgtijdelijk stappenplan.)

Gemeenten wordt geadviseerd om participatie in een glasvezelinitiatief in een vroeg stadium goed uitgewerkt te legitimeren, zo mogelijk gekwantificeerd, om in een latere fase een kosten-batenanalyse (KBA) mogelijk te maken.

Vervolgens moet de omvang van de steun of financiële inbreng worden bepaald. Daarbij moeten alle vormen van inbreng worden meegerekend, inclusief niet-geldelijke vormen zoals het afzien van bepaalde vormen van inkomsten. Enerzijds is het nodig deze omvang te bepalen om vast te kunnen stellen waarmee een geconstateerd marktfalen kan worden opgeheven, daarbij inbegrepen de mate waarin marktpartijen bereid zijn tot een bijdrage. Anderzijds geldt als uitgangspunt dat bestaande markten zo min mogelijk beconcurrereerd worden met publieke middelen of andere vormen van steun. Beide overwegingen vergen een zorgvuldig proces, waarbij interactie met marktpartijen onmisbaar is.

In derde instantie moet worden nagegaan in hoeverre de steun of inbreng verenigbaar is met de wettelijke regels. Met name de Europese staatssteunregels zijn hier van belang. Wanneer er sprake lijkt van staatssteun (zie Hoofdstuk 4, paragraaf 2), de steun de minimusdrempel overschrijdt en geen beroep gedaan kan worden op andere vrijstellingsverordeningen, dan zal de steun aangemeld moeten worden bij de Europese Commissie. Steunmeldingen van decentrale overheden dienen te geschieden via het Coördinatiepunt staatsteun decentrale overheden van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (www.minbzk.nl/staatssteun). Op basis van de daarbij gegeven legitimatie zal de Commissie beslissen of het om toelaatbare steun gaat of niet. Omdat deze procedure enige tijd in beslag neemt (in de praktijk duurt de eerste beoordeling vier tot zes maanden), is tijdige aanmelding erg belangrijk.

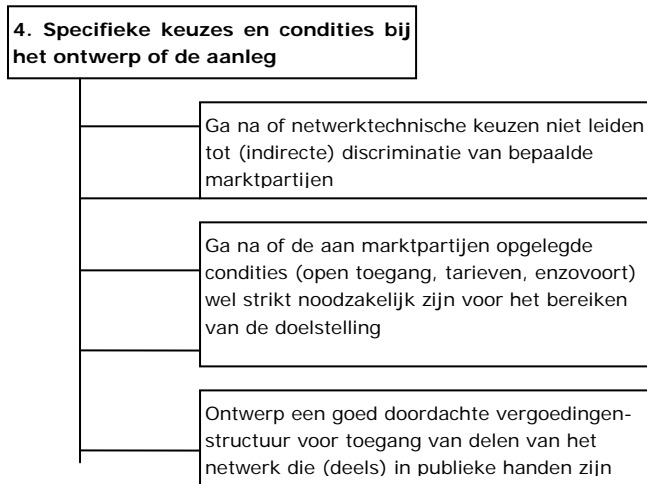
Het is aanbevelingswaardig al in dit stadium na te gaan in hoeverre de financiële steun zo kan worden ingericht dat in beginsel alle geïnteresseerde partijen er aanspraak op kunnen maken. Dat kan bijvoorbeeld door een algemene, 'niet-selectieve' subsidieregeling. Dit levert minder marktverstoring op maar laat onverlet dat, in geval er sprake is van staatssteun, de regeling dient te worden aangemeld bij de Europese Commissie..



3. *Selectie van de betrokken partijen*

Hierboven is al geadviseerd om een doordachte en toekomstvaste visie op competitie op de verschillende lagen vast te stellen. Daarbij kan een aantal rollen dat die door derden wordt vervuld. Voor zover het daar om een exclusieve rol gaat (zoals de opdracht voor de aanleg of beschikbaarstelling van infrastructuur, opdrachten voor onderhoud of een concessie voor een bepaalde rol), bevelen we transparante aanbestedingsprocedures sterk aan, ook wanneer dat wettelijk gezien niet strikt verplicht is, bijvoorbeeld omdat de gekozen tranches of onderdelen in het netwerk een zodanige omvang hebben dat deze onder de grens van verplichte aanbesteding vallen. De reden achter dit advies is dat, zeker in de beginperiode, het verkrijgen van een bepaalde opdracht cruciaal kan zijn voor verder succes. Als niet transparant wordt aanbesteed, ligt daarin tevens het gevaar van zogenaamde 'cumulatieve marktverstoringen' besloten: meerdere vormen van verstoring die op zichzelf net beneden de drempel liggen vormen tezamen een meer serieuze verstoring.

Ten slotte wordt geadviseerd om partijen op de verschillende lagen strikt gescheiden van elkaar te selecteren, hoe verleidelijk het ook is om in zee te gaan met een marktpartij die aangeeft op de passieve laag te willen financieren onder voorwaarde dat zij de hogere lagen in het model toegewezen krijgt.



4. Specifieke keuzes en condities bij het ontwerp of de aanleg

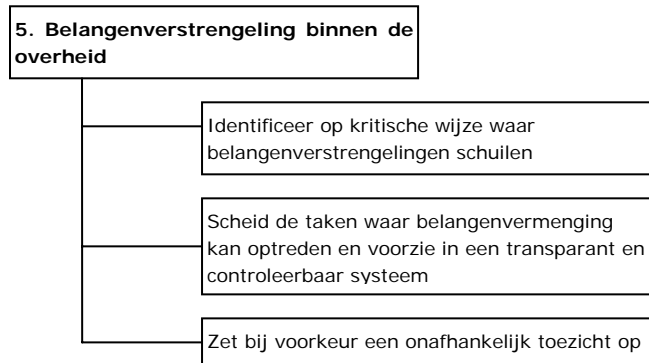
Het regisseren en ontwerpen van een breedbandinfrastructuur brengt talloze keuzes met zich mee. Bij een aantal keuzes is het goed om rekening te houden met de gevolgen hiervan voor marktpartijen en voor de werking van de markt. Het gaat hier om twee soorten keuzen:

1. Netwerktechnische keuzes, zoals de topologie en de omvang van subnetwerken (tranches);
2. Condities die gesteld worden aan de betrokken partijen.

Bij netwerktechnische keuzes moet goed worden nagegaan of deze niet leiden tot feitelijke achterstelling van bepaalde typen marktpartijen. Hoewel het onmogelijk zal zijn een netwerk zo te ontwerpen dat iedereen precies dezelfde kansen heeft, moet voorkomen worden dat een keuze wordt gemaakt die bijvoorbeeld kleine partijen systematisch benadeelt ('indirecte discriminatie'). Dergelijke afwegingen zullen moeten worden geïdentificeerd en getoetst bij marktpartijen om vervolgens tot een weloverwogen keuze te komen.

Conditie die door een gemeente worden gesteld aan deelnemende partijen zijn vaak ingegeven door een publiek belang. Het kan dan gaan om het afdwingen van open toegang, om het te leveren dienstenaanbod, enzovoort. Hoe legitiem deze overwegingen ook zijn, het is aan te bevelen kritisch stil te staan bij de gestelde condities en de noodzakelijkheid ervan te beoordelen. Onnodige condities kunnen gepaard gaan met serieuze nadelen. Ze kunnen bijvoorbeeld innovatie doen stokken of marktpartijen die een grote bijdrage kunnen leveren, weerhouden van deelname. Verkeerd gerichte prikkels kunnen er toe leiden dat marktpartijen zich niet inspannen om de penetratie te maximaliseren. Ook kleven er risico's aan het stellen van statische condities in een zich snel ontwikkelende markt. Aannemelijk is dat bijvoorbeeld het dienstenaanbod op breedbandnetwerken aan verandering onderhevig is. De kans is daarmee groot dat condities voortdurend bijgesteld moeten worden. Zoiets past niet bij een betrouwbare en berekenbare overheid. Geadviseerd wordt daarom:

- Conditie alleen te hanteren als aannemelijk kan worden gemaakt dat ze echt nodig zijn voor het bereiken van het gestelde doel;
- Open toegang op niet meer dan één niveau af te dwingen;
- Een eenvoudige vergoedingsstructuur in de waardeketen te hanteren, gerelateerd aan de geleverde dienst of prestatie en *niet* aan de waarde die andere partijen daar weer aan toevoegen (dus geen dienstenafhankelijk tarief voor de passieve infrastructuur);
- Geen verbod op verticale integratie te hanteren maar wel toe te zien op misbruik van die integratie voor zover de toetredingskansen en het opereren van andere partijen daardoor wordt belemmerd, met name als de verticale integratie het niveau overspant waarop open toegang is overeengekomen.



5. Belangenverstremgeling binnen de overheid

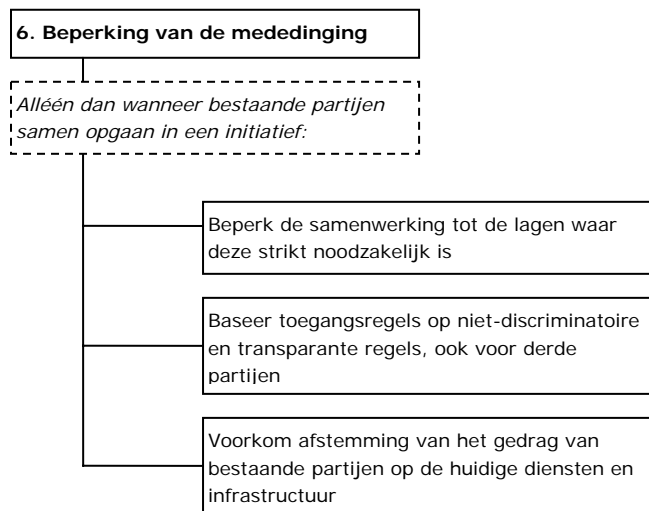
Belangenverstremgeling binnen de gemeente schuilt op vele plaatsen. Al is het maar dat de gemeentepolitiek zich committeert aan een succes en het lastig zal zijn een project bij minder succes te laten 'vallen'. De belangrijkste belangenverstremgelingen die kunnen optreden hebben betrekking op de volgende hoedanigheden van de gemeente:

- Toezichthouder en hoeder van het algemeen belang;
- Graafcoördinator (waarbij de gemeente de verantwoording heeft andere verzoeken even welwillend af te werken als die van het 'eigen' initiatief);
- Inner van leges en precario;
- Ontvanger van retributievergoedingen en andere opdrachten inzake wegwerkzaamheden;
- Beheerder van de openbare ruimte, opsteller van bestemmingsplannen (denk aan collocatieruimten!).

Deze hoedanigheden kunnen belangenverstremgelingen opleveren met de gemeentelijke belangen in een breedbandproject als aandeelhouder.

Belangenverstremgeling kan voorkomen worden door taken tussen de desbetreffende afdelingen effectief te scheiden. Een transparant en controleerbaar systeem kan alle mogelijke twijfel bij de buitenwereld

wegnemen en verhoogt de investeringsbereidheid van marktpartijen. Indien de gemeente ook direct financieel betrokken is, is het zeer wenselijk om onafhankelijk toezicht in te stellen.

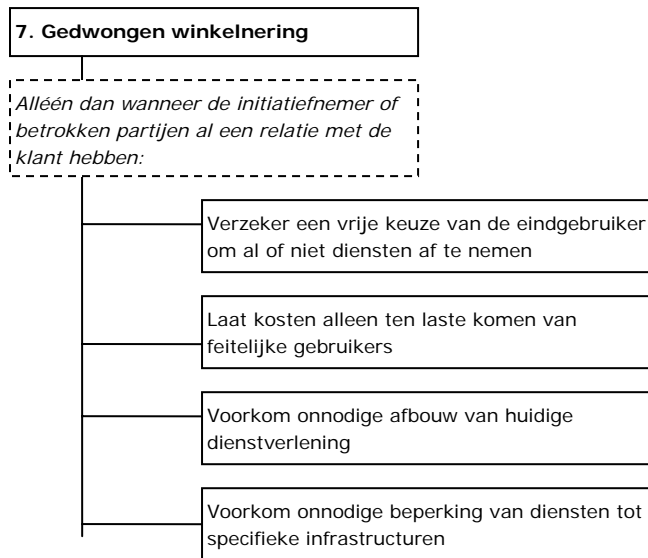


6. Beperking van de mededinging

Bij de meeste initiatieven vanuit (semi-)publieke partijen is mededinging niet in het geding. Alleen in die gevallen waarin de belangrijkste bestaande of potentiële concurrenten samen ‘opgaan’ in een initiatief, kan het gevaar van beperkte mededinging dreigen. Deze partijen kunnen dan namelijk in de verleiding komen om hun gedrag af te stemmen en een verdeling van de – huidige en toekomstige– markt overeen te komen. Dit effect kan optreden door expliciet gemaakte afspraken, maar ook door feitelijk gedrag waarbij elkaars markten worden ontzien.

Risico's die hiermee gepaard gaan kunnen worden bestreden door het nieuwe business model doordacht in te vullen. Het samengaan van partijen moet daarbij beperkt worden tot het strikt noodzakelijke. Aangenomen dat alleen voor de passieve infrastructuur een natuurlijk monopolie geldt, zou de

samenwerking zich moeten beperken tot dat onderdeel. Toegang tot de passieve infrastructuur, zowel voor de twee betrokken dominante partijen als voor derden, zou dan gebonden moeten zijn aan niet-discriminatoire en transparante regels. Ook moet worden voorkomen dat huidige dienstenaanbieders hun gedrag op enige wijze onderling afstemmen waar het de *huidige* diensten betreft.

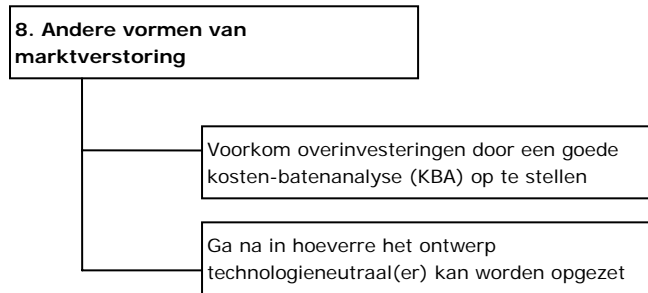


7. Gedwongen winkelnering

Risico's voor verplichte afname of winkelnering doen zich vooral voor in situaties waarbij eindgebruikers al een relatie met de prospectieve breedbandaanbieder hebben. Juist bij een zekere mate van afhankelijkheid van eindgebruikers bestaat er een reëel risico op verstoorde marktwerking. De relatie tussen gemeenten en burgers is in deze optiek niet zo problematisch, maar wel bijvoorbeeld die tussen een woningcorporatie en haar huurders, of de relatie tussen de huidige, dominante telecommunicatieaanbieder (KPN of het plaatselijk actieve kabelbedrijf) en zijn afnemers.

Geadviseerd wordt om elke vorm van gedwongen winkelnering te voorkomen. Dat betekent concreet dat:

- a) Eindgebruikers te allen tijde vrijwillig kunnen kiezen of ze gebruik willen maken van breedbandvoorzieningen;
- b) Kosten voor breedbandinfrastructuur alleen ten laste komen van diegenen die voor het gebruik gekozen hebben (het gaat om zowel directe als indirecte kosten, zowel op de korte als lange termijn);
- c) Gebruikers niet geconfronteerd worden met onnodige afbouw van het bestaande aanbod van telecommunicatiediensten, voor zover de aanbieder van nieuwe breedbanddiensten dezelfde is als de aanbieder van deze bestaande diensten;
- d) De toegankelijkheid van diensten niet onnodig wordt beperkt tot bepaalde netwerkinfrastructuren of categorieën daarvan. Een e-governmentdienst die goed is in te richten voor een midbandverbinding, mag bijvoorbeeld niet zodanig vormgegeven worden dat deze alleen functioneert op een (glasvezel)verbinding sneller dan 10 Mbps.



8. Andere vormen van marktverstoring

De inzet van publiek geld draagt het risico van overbesteding in zich. De markt was immers niet bereid zelf te investeren. De hiervoor besproken kosten-batenanalyse (KBA) is niet alleen zinvol voor legitimatiedoeleinden, maar kan ook dienen om te toetsen of de uitgaven in relatie tot de verwachte baten staan.

Ook is het aanbevelingswaardig om zo veel mogelijk te kiezen voor een technologieneutrale aanpak. Als het gaat om feitelijk ontwerp en aanleg zijn keuzen onvermijdelijk. Bij het maken van technologiespecifieke keuzen is het verstandig terug te vallen op onafhankelijke studies daartoe, zoals bijvoorbeeld door TNO in opdracht van de Gemeente Den Haag is uitgevoerd. Ook na de principale keuzes moet rekening worden gehouden met de verschillende resterende technische oplossingsmogelijkheden (denk aan de verschillende technieken zoals optisch ethernet, aPON, ePON en DWDM). Het verdient de voorkeur om functionele vereisten te formuleren en de technische keuzen daarbij zo veel mogelijk aan de betrokken marktpartijen over te laten. Alleen als aannemelijk gemaakt kan worden dat een dergelijke keuzevrijheid grote bezwaren opwekt (bijvoorbeeld belemmering van de toegang door derde partijen) zou een technische keuze opgelegd moeten worden.

6 Specifieke aanbevelingen bij de vijf modellen

De huidige publieke breedbandinitiatieven zijn niet zonder meer onder één noemer te brengen. Ook de aanbevelingen en adviezen verschillen daarom per geval. Hier gaan we uit van een vijftal generieke modellen:

1. Gemeentelijke regiemodel
2. Samenwerkingsmodel
3. Vraagbundelingsmodel instellingen en bedrijven
4. Woningcorporatiemodel
5. Publieke backbone-model

Hoewel deze modellen niet altijd precies overeenkomen met plannen die momenteel in Nederland worden uitgewerkt, zijn ze wel hierdoor geïnspireerd. Elk van de modellen kent een andere, typische invulling van de waardeketen. In dit hoofdstuk worden de modellen kort geïntroduceerd en de belangrijkste modelspecifieke aanbevelingen gegeven.

1. Gemeentelijke regiemodel

Een [grote] gemeente neemt een centrale rol als initiator van een lokale breedbandige infrastructuur op zich. Mogelijk vervult zij ook andere rollen zoals financier, eigenaar en/of exploitant.

Diverse grote (en middelgrote) Nederlandse gemeenten werken momenteel aan ambitieuze plannen om een breedbandnetwerk te verkrijgen in hun stad met – op termijn – ontsluiting van alle huishoudens, bedrijven en instellingen. In de praktijk gaat het nagenoeg altijd om glasvezelnetwerken.

Voor het gemeentelijke regiemodel zijn vrijwel alle aanbevelingen in hoofdstuk 5 relevant. Alleen de aanbevelingen over beperking van de mededinging (aandachtsgebied 6) en over gedwongen winkelnering

(aandachtsgebied 7) zijn minder van belang. Specifieke aandacht wordt gevraagd voor de volgende aanbevelingen.

Gemeentelijke regiemodel

- Kies weloverwogen hoe de netwerktoegang wordt vergoed
- Beperk overheidsfinanciering tot een minimum
- Stel zelf uitgewerkte toegangsregels op indien de gemeente zich er zeker van wil stellen dat een aangezochte concessiehouder open toegang biedt
- Loop het technische netwerkontwerp goed na op eventuele discriminerende gevolgen voor marktpartijen
- Stem toegangsregels, concessievoorwaarden, inrichtingskeuzen en dergelijke af met andere gemeenten
- Vorkom belangenverstremgeling door middel van onafhankelijk toezicht
- Registreer het netwerk bij OPTA

In de onderstaande tekst worden deze aanbevelingen nader toegelicht.

Kies weloverwogen hoe de netwerktoegang wordt vergoed.

Een jaarlijkse *lump sum* betaling voor toegang tot het netwerk lijkt aantrekkelijk voor de eigenaar van de passieve infrastructuur. Het verleggen van alle vraagrisico's naar de actieve netwerkbeheerder(s) kan echter wel de continuïteit van het breedbandinitiatief bedreigen. Het gevaar bestaat dat er dan geen marktpartij bereid is in die actieve laag te investeren of dat deze partij na enige tijd wegvalt.

Een vergoeding per geactiveerde aansluiting vormt daarentegen in veel gevallen een betere basis. Risico's worden zo meer evenredig verspreid, terwijl de actieve netwerkbeheerder nog voldoende kan worden geprikkeld om de penetratie te maximaliseren. Een stap verder, namelijk het relateren van toegangstarieven aan de geboden eindgebruikersdienst(en), raden wij echter af. Als de dienstenaanbieder bijvoorbeeld meer moet afdragen naarmate er meer of snellere diensten worden geleverd, verliest de partij de prikkel om dergelijke innovatieve diensten grootschalig aan te bieden.

Beperk overheidsfinanciering tot een minimum.

Veel gemeenten hebben in de tweede helft van de jaren '90 van de twintigste eeuw hun kabelbedrijven verkocht. Na deze verkoop van lokale kabelactiviteiten hebben zich drie grote, regionaal actieve kabelbedrijven gevormd (UPC, Essent en Casema), plus nog enkele tientallen kleinere. Deze kabelbedrijven volgen met argusogen gemeentelijke plannen voor betrokkenheid bij de uitrol van een infrastructuur die kan gaan concurreren met de netwerken die de kabelbedrijven eerder van dezelfde gemeenten hebben aangekocht. In hoeverre kabelbedrijven zich juridisch tegen deze gang van zaken kunnen verzetten, hangt onder andere af van de precieze verkoopvoorwaarden.

Daarnaast kan financiering door een overheidsorgaan in meer generieke zin schade opleveren aan het investeringsklimaat binnen een sector. Ten eerste zijn marktpartijen (en hun financiers) beducht voor concurrentie met goedkoper publiek geld. Ten tweede nemen marktpartijen een afwachtende houding aan in de veronderstelling later wel toegang te kunnen krijgen tot een publiek gefinancierd breedbandnetwerk.

Om bovenstaande redenen is het verstandig om overheidsfinanciering tot een minimum te beperken, zodat de investeringsbereidheid van bestaande partijen niet onnodig de das wordt omgedaan. Indien er sprake is van staatsteun, dient in beginsel aanmelding plaats te vinden bij de Europese Commissie. Op het moment dat het overheidsorgaan zich gedraagt als een particuliere investeerder is er geen sprake van staatsteun.

Stel zelf uitgewerkte toegangsregels op indien de gemeente zich er zeker van wil stellen dat een aangezochte concessiehouder open toegang biedt.

Vanuit het publiek belang geredeneerd kan het gerechtvaardigd zijn om van de commerciële exploitant van het (actieve) netwerk, zover deze een exclusieve positie geniet, open toegang te verlangen voor aanbieders op hogere netwerklagen. Het is dan onvoldoende om hiervoor naar de telecomwet en ONP²⁷-regels te verwijzen. Immers, zolang niet is vastgesteld dat de (actieve) netwerkexploitant aanmerkelijke marktmacht

²⁷ Open Network Provision. Deze regels behandelen de open toegang tot netwerken.

geniet, is deze partij niet zonder meer verplicht open toegang te bieden. Daarom wordt geadviseerd om binnen de context van het project gedetailleerde toegangsregels op te stellen en op te nemen in de concessievoorwaarden.

Loop het technische netwerkontwerp goed na op eventuele discriminerende gevolgen voor marktpartijen.

Bij het ontwerp van het netwerk komen veel keuzen aan bod die direct of indirect invloed hebben op de posities van partijen. Het kan daarbij gaan om ontwerptechnische keuzen. Stel dat een netwerk uitgaat van enkele honderden wijktechnische ruimten in plaats van enkele tientallen. Deze keuze bevoordeelt partijen die een grote schaal (hebben) kunnen bereiken. Ook de geprojecteerde locatie van wijktechnische ruimten kan partijen met reeds bestaande infrastructures in de gemeente bevoordelen of juist benadelen. Deze wijktechnische ruimten kunnen bijvoorbeeld gunstig liggen ten opzichte van de bestaande KPN-nummercentrales of de wijkcentra van kabelbedrijven. Hoewel het onmogelijk zal zijn een netwerk volledig neutraal te ontwerpen en het ook voordelig kan zijn om slim te anticiperen op bestaande voorzieningen moet toch goed in kaart worden gebracht of de gemaakte keuzen geen onnodige discriminatie met zich meebrengen.

Stem toegangsregels, concessievoorwaarden, inrichtingskeuzen en dergelijke af met andere gemeenten en betrokken partijen.

Als iedere gemeente voor een afwijkende inrichting kiest kan er onnodige fragmentatie ontstaan. Deze kan op termijn in het nadeel van alle betrokken partijen uitpakken. Daarom adviseren we, waar mogelijk, de inrichting af te stemmen met andere gemeenten en betrokken partijen.

Voorkom belangenverstremgeling door middel van onafhankelijk toezicht.

Op lokale schaal kunnen vooral belangenverstremgelingen een dominante rol spelen. Daarom wijzen we met nadruk op de wenselijkheid van een strikte scheiding van taken en een onafhankelijk toezicht daarop. In het geval van een gemeente-initiatief kan zich een specifiek geval van belangenverstremgeling voordoen als een wethouder zich politiek gecommitteerd heeft aan de aanleg van een breedbandnetwerk. Grotere veranderingen in het plan of intrekking kunnen dan gevolgen hebben voor

carrières van politici en voor politieke partijen. Voorkomen moet worden dat belangenverstrengeling rationele besluitvorming in de weg staat.

Registreer het netwerk bij OPTA.

In sommige gemeenten wordt aangenomen dat hun breedbandactiviteiten niet de status hebben van een openbaar communicatienetwerk en dat deze daarom niet registratieplichtig zijn bij de OPTA (zie hoofdstuk 4). Deze aanname wordt onder meer gedaan omdat de gemeenterol zich zou beperken tot het voorzien in lege buizen (ducts). Hoewel deze redenering naar de letter van de wet misschien houdbaar is, lijkt ze niet verenigbaar met de geest van de wet. Afzien van registratie bij de OPTA impliceert overigens dat geen beroep gedaan kan worden op de rechten die de telecommunicatiewet biedt aan aanbieders van openbare telecommunicatienetwerken, zoals het graafrecht. Het verdient daarom aanbeveling om het netwerk wel bij de OPTA te registreren.

2. Samenwerkingsmodel

De huidige grote aanbieders van midbanddiensten leggen gezamenlijk een nationale breedbandinfrastructuur aan en migreren hun klanten daarnaar. De overheid wordt gevraagd financieel en anderszins bij te dragen.

In het najaar van 2003 presenteerde KPN haar visie op de uitrol van een breedbandnetwerk naar de gehele Nederlandse bevolking (‘Deltaplan Glas’). In essentie houdt dit plan in dat de huidige grote aanbieders van midbanddiensten gezamenlijk een nationale breedbandinfrastructuur aanleggen en hun klanten daarnaar migreren. De overheid wordt gevraagd aan deze nationale breedbandinfrastructuur financieel en anderszins bij te dragen. Het Deltaplan Glas kan op verschillende manieren vorm krijgen. Eén van de vormen betreft de stedelijke uitwerking in samenwerking met een lokale overheid. De voorgestelde aanleg van een breedbandnetwerk in de

stad Den Haag is daar in feite een pilot van.²⁸ Zowel het Deltaplan Glas als de Haagse pilot gaan uit van een publiekprivate samenwerking (PPS).

Het samenwerkingsmodel vereist aandacht voor alle hiervoor genoemde algemene aanbevelingen. Hoewel deze allemaal van toepassing zijn, is de verwachting wel dat het samenwerkingsmodel over het algemeen tot minder verstoring leidt dan het hiervoor beschreven gemeentelijke regiemodel. Dit komt doordat het bedrijfsleven bij het samenwerkingsmodel intensiever betrokken is bij de realisatie. Wel heeft het samenwerkingsmodel een aantal bijzondere kenmerken, op basis waarvan wij de volgende aanbevelingen formuleren.

Samenwerkingsmodel

Beperk het samengaan van activiteiten tot de passieve netwerklaag

Zorg ervoor dat derde partijen (zoals de huidige xDSL operators) tegen gelijke voorwaarden toegang hebben tot de infrastructuur en dat er geen sprake is van directe of indirecte discriminatie

Kom met betrokken partijen overeen dat het nieuwe dienstenaanbod minimaal dezelfde keuzemogelijkheden biedt als nu het geval is

Zet een capabele organisatie op de inrichting en sturing van de PPS

Zorg dat de selectie van rollen en de toegang tot het netwerk volledig gescheiden worden van financiële participatie in de PPS

Beperk het samengaan van activiteiten tot de passieve netwerklaag.

Het samenwerkingsmodel kan zodanig ingevuld worden dat maximale prikkels voor concurrentie worden gecreëerd op de hogere netwerklagen, inclusief de actieve netwerklaag. Op die manier wordt zoveel mogelijk voorkomen dat de in de PPS betrokken, reeds dominante partijen hun gedrag op elkaar zullen afstemmen, met als ongewenst gevolg minder onderlinge concurrentie. Omdat ook de huidige diensten in het model worden ingebracht, is dit een reëel risico.

²⁸ Er zijn overigens ook verschillen tussen het voorstel van de Commissie Andriessen Den Haag en het Deltaplan Glas zelf; deze worden hieronder uitgewerkt.

Zorg ervoor dat derde partijen (zoals de huidige xDSL operators) tegen gelijke voorwaarden toegang hebben tot de infrastructuur en dat er geen sprake is van directe of indirecte discriminatie.

In de betrokkenheid van de huidige dominante partijen en hun informatievoorsprong schuilt het gevaar dat het samenwerkingsmodel eerder consoliderend werkt dan dat het concurrentie op hogere netwerklagen aanmoedigt. Dominante partijen kunnen technische keuzen opdringen aan het netwerk die de toetreding van anderen sterk beperken.²⁹ Momenteel lijkt de competitie tussen televisie- en telefoniediensten tussen de huidige netwerken toe te nemen: KPN heeft al aangekondigd om televisiediensten via de kabel aan te willen bieden en ook televisiedistributie over ADSL komt dichterbij³⁰. Het zou een gemiste kans zijn als een samenwerkingsmodel de voordelen die een dergelijke mededinging voor de consument oplevert, weer ongedaan maakt.

Kom met betrokken partijen overeen dat het nieuwe dienstenaanbod minimaal dezelfde keuzemogelijkheden biedt als nu het geval is.

Deze specifieke aanbeveling houdt in dat gebruikers bijvoorbeeld de keuze moeten houden om wel televisiediensten maar geen telefoniediensten af te nemen, of andersom.

Zet een capabele organisatie op de inrichting en sturing van de PPS.

De ervaring leert dat publiekprivate samenwerking geen garantie is voor succes. Niet zelden blijven de resultaten achter bij de verwachtingen.³¹ Juist

²⁹ Een voorbeeld is de keuze voor de zogenaamde PON-glasvezeltechnologie. Bij deze techniek zijn de passieve en actieve netwerklaag zodanig met elkaar verweven dat toegang van derde partijen tot de actieve netwerklaag sterk bemoeilijkt wordt.

³⁰ Zie ook het advies van de NMa inzake de toename van het belang van KPN in Digitenne. (www.nmanet.nl, zaak 3788)

³¹ Zie het CPB onderzoek naar de voor- en nadelen van PPS constructies (CPB (2001), PPS: een uitdagend huwelijk) en het informatiemateriaal van

een publiek orgaan, met zijn relatieve informatieachterstand op het gebied van breedbandnetwerken ten opzichte van ervaren marktpartijen, kan daar het slachtoffer van worden. De door sommige partijen voorgestelde constructie van een Commanditaire Vennootschap kan er bijvoorbeeld toe leiden dat onevenredig veel risico bij de overheid wordt gelegd.

Zorg dat de selectie van rollen en de toegang tot het netwerk volledig gescheiden worden van financiële participatie in de PPS.

Volledige scheiding tussen de selectie van rollen en de netwerktoegang enerzijds en de financiële participatie in de PPS voorkomt dat marktpartijen onnodig en onrechtmatig worden uitgesloten van het vervullen van rollen in de waardeketen.

3. Vraagbundelingsmodel instellingen en bedrijven

De lokale of regionale vraag van instellingen en bedrijven wordt gebundeld, zodat een kosteneffectief breedbandnetwerk kan worden aangelegd.

Een aantal gemeenten heeft in de afgelopen jaren laten zien dat bundeling van de vraag van grotere gebruikers naar hoogwaardige telecommunicatievoorzieningen binnen een acceptabel budget mogelijk maakt. Het GigaPort-model is een voorbeeld van een dergelijke constructie.

Dergelijke initiatieven vinden veelal plaats in relatief minder interessante markten, zoals een middelgrote (provincie)stad. In zo'n gebied bevindt zich een groot aantal instellingen met een grote vraag naar bandbreedte. Het gaat daarbij onder meer om vestigingen in de sectoren zorg, overheid en onderwijs. Deze organisaties zitten in eerste instantie vaak verlegen om snelle verbindingen tussen de eigen vestigingen onderling. Deze organisaties kunnen het zich echter niet permitteren om hun vraag in te vullen met het

het Kenniscentrum PPS (Min. van Financiën, <http://pps.minfin.nl>) en vooral de 'oudere' website van dat kenniscentrum (<http://212.206.208.170/PPS>).

huidige aanbod van op maat gesneden huurlijnen door KPN of andere marktpartijen: de kosten hiervan liggen ver boven het te besteden budget.

Het vraagbundelingsmodel instellingen en bedrijven is in een aantal opzichten minder marktverstoring dan bijvoorbeeld het Gemeentelijke regiemodel. Als het initiatief zich beperkt tot slechts de realisatie van de passieve netwerklaag (zoals het geval is in diverse projecten in middelgrote Nederlandse steden), zijn er voor publieke partijen relatief weinig rollen in te vullen. Als gevolg hiervan is de kans op marktverstoring kleiner, met name waar het de regie, de selectie van betrokken partijen en eventuele marktverstoring condities betreft. Gaat het initiatief met de ontsluiting naar de buitenwereld en/of invulling van de hogere netwerklagen een stapje verder, dan neemt de kans op marktverstoring overigens weer toe.

Specifieke aanbevelingen bij het vraagbundelingsmodel instellingen en bedrijven luiden als volgt.

Vraagbundelingsmodel instellingen en bedrijven

- Ga na of de inbreng van publiek geld überhaupt wel nodig is
- Overweeg zorgvuldig of ook commerciële vragers aangesloten moeten worden
- Ga na wat de negatieve gevolgen van vraagbundeling kunnen zijn
- Voer een gedegen vooronderzoek uit naar de feitelijke vraag

Ga na of de inbreng van publiek geld überhaupt wel nodig is.

Waar lokale vraag wordt gebundeld, worden budgetten samengebracht. Het is zeer wel denkbaar dat deze budgetten voldoende groot zijn om een volledig commerciële invulling van de vraag te realiseren. In dat geval is inbreng van publiek geld overbodig en onnodig verstoring.

Overweeg zorgvuldig of ook commerciële vragers aangesloten moeten worden.

Naast instellingen kan ook worden overwogen om (commerciële) bedrijven mee te laten doen bij de vraagbundeling. Daarmee kunnen meer organisaties profiteren van goede voorzieningen tegen een lage prijs. Ook

wordt de business case gunstiger: de vaste kosten kunnen over meer deelnemers worden uitgesmeerd. Hoewel ontsluiting van bedrijven dus wel degelijk een sociaal-maatschappelijk doel kan dienen, zijn er ook nadelen te onderkennen. Met een grotere omvang en een meer diverse klantenkring wordt de inrichting van het breedbandinitiatief aanzienlijk complexer. Er spelen ook meer juridische vragen. Als ook derden worden bediend kan er bijvoorbeeld geen sprake meer zijn van een besloten gebruikersgroep, hetgeen consequenties heeft voor de registratieplicht bij OPTA. Ten slotte neemt ook het risico op marktverstoring toe, naarmate de omvang van het netwerk groter is.

Ga na wat de negatieve gevolgen van vraagbundeling kunnen zijn.

Als de meest interessante vragers in de markt zichzelf al hebben verzekerd van breedbandtoegang, wordt het bedrijfseconomisch moeilijker voor marktpartijen om een volledige uitrol naar woonhuizen, bedrijven en instellingen te realiseren. De krenten zijn dan immers al uit de pap gehaald. Wat resteert is de commercieel minder aantrekkelijke vraag.

Voer een gedegen vooronderzoek uit naar de feitelijke vraag.

Bij het vraagbundelingsmodel instellingen en bedrijven bestaat de veiligste optie uit het vooraf bundelen van de vraag en daarna pas van start te gaan met de netwerkaanleg. De financiële risico's zijn dan het kleinst. Ook kan dan een goede kosten-batenanalyse worden uitgevoerd.

Het lukt echter niet altijd om vooraf voldoende schriftelijke toezeggingen te vergaren. In dat geval kan een netwerk worden aangelegd in de verwachting dat het aantal vragers mettertijd nog zal toenemen. Het investeringsrisico is dan aanzienlijk groter. Bovendien gaat het dan niet meer om een zuiver vraagbundelingsmodel, met als gevolg dat er sneller sprake is van marktverstoring.

4. Woningcorporatiemodel

Woningcorporaties nemen het initiatief om een breedbandnetwerk aan te laten leggen naar hun gehele woningbestand.

Woningcorporaties stellen zich op breedbandgebied steeds actiever op. Ze zijn daarbij op zoek naar de precieze invulling van hun rol, gegeven hun belangen, mogelijkheden en wettelijke beperkingen. Een aantal woningcorporaties neemt al het initiatief tot de aanleg van een breedbandnetwerk naar het gehele woningbestand.

Hieronder bespreken we de specifieke aanbevelingen bij dit model.

Woningcorporatiemodel

- Beperk financiële betrokkenheid bij de aanleg van passief netwerk tot binnen de erfscheiding
- Treed op als vraagbundelaar voor infrastructuur buiten de erfscheiding
- Streef naar de aanleg van de actieve netwerklaag door commerciële marktpartijen in mededinging
- Wees duidelijk over de precieze aard van de betrokkenheid van woningcorporaties bij breedbandinitiatieven
- Vermijd verplichte winkelnering
- Voorkom dat niet-gebruikers meebetalen aan de infrastructuur
- Beperk eventueel dienstenaanbod niet onnodig tot het één netwerk

Beperk financiële betrokkenheid bij de aanleg van passief netwerk tot binnen de erfscheiding.

Financiering van breedbandnetwerken door woningcorporaties is in beginsel een heikele aangelegenheid. Om historische redenen hebben corporaties een omvangrijk woningbezit daarmee ook vaak een groot vermogen opgebouwd. Sinds de bruteringsoperatie in het begin van de jaren '90 hebben de corporaties een meer zelfstandige positie verkregen. Ze zijn wel gebonden aan de taakafbakening in het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH). Aanwending van het maatschappelijke kapitaal van corporaties voor onbedoelde doeleinden kan leiden tot bedrijfsmatige risico's voor de woningcorporaties, ongewenste marktverstoring of zelfs tot de schending van staatssteunregels. Zo kan men zich de vraag stellen of dit kapitaal aangewend mag worden voor de aanleg van breedbandnetwerken. Bij vergelijkbare infrastructuren zoals elektriciteits-, gas- en

waterleidingnetwerken valt de infrastructuur tot de hoofdkraan of meterkast doorgaans onder de verantwoordelijkheid de leveranciers van de betreffende voorzieningen. Het in-huis gedeelte na de hoofdkraan of meterkast komt dan voor rekening van de woningcorporatie. Om de mogelijkheden van corporaties tot een substantiële bijdrage aan het realiseren van een breedbandige infrastructuur te verruimen, met daarbij een aanvaardbaar financieel risico voor woningcorporaties, stelt de werkgroep voor het (fysieke) werkgebied van de corporaties in dit geval enigszins te verruimen tot aan de erfscheiding. Zeker bij appartementsgebouwen omvat deze verruiming een aanzienlijk deel van het gehele passieve netwerk.³² Tegelijkertijd wordt de markt voor het aansluitnetwerk buiten de erfscheiding (dus op de openbare grond) niet onnodig verstoord. Idealiter rollen marktpartijen een passief netwerk uit naar afzonderlijke particuliere woningen, en tot aan de erfscheiding bij woningbezit van corporaties. Juist deze mix kan het voor een marktpartij financieel aantrekkelijk maken infrastructuur aan te leggen.

Treed op als vraagbundelaar voor infrastructuur buiten de erfscheiding.

In lijn met de vorige aanbeveling adviseren we woningcorporaties af te zien van financiële betrokkenheid bij de – passieve of actieve – infrastructuur *buiten* de erfscheiding. Dat wil niet zeggen dat een woningcorporatie daar geen belangrijke rol kan spelen. Door als vraagbundelaar op te treden (in casu de vraag van al haar woningcomplexen samen te brengen) kan de woningcorporatie de komst van breedbandige infrastructuren bevorderen.

Streef naar de aanleg van de actieve netwerklaag door commerciële marktpartijen in mededinging.

Zoals hiervoor al is aangegeven, is het voor dienstenaanbieders (op de actieve netwerklaag en hoger) relatief aantrekkelijk als woningbouwcorporaties zelf bereid zijn tot (een deel van) de investeringen in het passieve netwerk binnen de erfscheiding. Het lijkt daarmee vooralsnog onnodig en onwenselijk als corporaties ook hogere lagen in het

³² Bij eengezinswoningen is de breedbandinfrastructuur binnen de erfscheiding wat minder van belang, gezien vanuit benodigde investeringen.

model zelf invullen of exclusieve concessies vergeven. Ter voorkoming van marktverstoring kunnen corporaties zich beter beperken tot het openstellen van hun passieve netwerk voor alle geïnteresseerde partijen tegen identieke, marktconforme tarieven en condities.

Wees duidelijk over de precieze aard van de betrokkenheid van woningcorporaties bij breedbandinitiatieven.

Het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting en het Ministerie van VROM houden toezicht op de financiële huishouding van woningcorporaties. Wanneer in projecten echter gebruik gemaakt wordt van dochterondernemingen, verbindingen of andere vormen van gelieerde ondernemingen kan er onduidelijkheid ontstaan over de omvang en aard van de financiële betrokkenheid van woningcorporaties, als ook over de financiële risico's van de daarmee gemoeide activiteiten. Onduidelijkheid hierover kan de discussie over de rol van woningcorporaties vertroebelen en leiden tot onvrede bij commerciële marktpartijen. We raden corporaties daarom aan duidelijk te zijn over de precieze aard van hun betrokkenheid bij breedbandinitiatieven.

Vermijd verplichte winkelnering.

Omdat corporaties al een specifieke relatie hebben met de huurders is bijzondere aandacht nodig voor het voorkomen van verplichte afname. Een huurder moet vrij blijven of hij telefonie-, televisie-, internet- of andere telecommunicatiediensten wenst af te nemen, en van wie.³³

Voorkom dat niet-gebruikers meebetalen aan de infrastructuur.

Het is niet wenselijk dat niet-gebruikers rechtstreeks de rekening krijgen gepresenteerd voor de levering van een dienst die ze niet wensen af te nemen. Lastiger is het te voorkomen dat deze niet-gebruikers indirect (in de vorm van huurverhogingen) alsnog moeten meebetalen. De investering in een breedbandinfrastructuur is een risicodragende activiteit. De feitelijke behoefte aan breedbanddiensten en -infrastructuur en de bereidheid om

³³ Dit onderwerp is ook al in de beantwoording van recente kamervragen van Depla, Kruisjes en Van Dam aan bod gekomen [kvr19385].

daarvoor te betalen, alsook de marktpositie vis-à-vis andere partijen is van nature onvoorspelbaar. Er is daarom per definitie sprake van een risico. Door een goede voorbereiding en door vooraf de vraag bij huurders te inventariseren en te bundelen wordt het risico kleiner, maar het zal nooit tot nul afnemen. Nu zijn woningcorporaties vaak ook bij allerlei andere risicodragende activiteiten betrokken. Deze situatie wordt aanvaardbaar geacht. Om echter *onnodig* ongewenst meebetalen te voorkomen adviseren wij een zo realistisch mogelijke business case uit te (laten) werken. Daarbij kunnen technieken als een Monte-Carlo simulatie laten zien in welke mate interne en externe factoren de financiële risico's precies beïnvloeden. Het strekt ook tot aanbeveling om de resultaten bij deze business case aan een goede second opinion analyse te onderwerpen.

Beperk eventueel dienstenaanbod niet onnodig tot het één netwerk.

Vaak omvatten plannen van corporaties ook diensten op onder meer de domeinen zorg en veiligheid. Dat is ten zeerste toe te juichen. Het is echter wel van belang dat het gebruik van deze diensten niet onnodig wordt beperkt tot één infrastructuur.

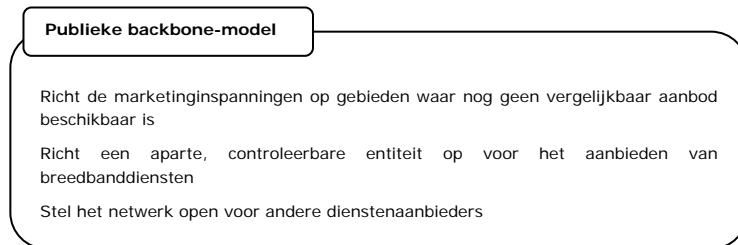
5. Publieke backbone-model

Een reeds bestaande backbone van een (semi-)publieke organisatie wordt ingezet om ook diensten aan commerciële afnemers te realiseren.

Technische infrastructuren zoals die voor energie, gas en water vergen een uitgestrekt distributienetwerk met een hoofdinfrastructuur en een steeds verder vertakte regionale en lokale structuur. Ook spoorwegen kennen een uitgebreide hoofdinfrastructuur, zij het dat er daar geen vertakkingen tot 'de haarvaten' zijn. Het kan interessant zijn om parallel aan een dergelijke infrastructuur een telecommunicatienetwerk te leggen en zo van synergievoordelen te profiteren. Bij ondergrondse infrastructuren is dat kostentechnisch interessant als dat direct bij de aanleg gebeurt, maar bij andere infrastructuren (spoorweg, bovengronds elektriciteitsnet) kan dat ook achteraf. De voordelen zijn vooral groot bij de hoofdnetten en de regionale verbindingen en minder bij de ontsluiting van individuele eindgebruikers.

De hierboven bedoelde telecommunicatienetwerken hebben al snel een capaciteit die de eigen behoefte ver overstijgt. Gegeven deze overcapaciteit lenen deze netwerken er zich voor om – commerciële - diensten aan anderen te leveren. Als het gaat om publieke infrastructures, dient zich hier een klassiek dilemma aan. Enerzijds leidt het tot welvaartsverliezen als er geen gebruik gemaakt wordt van de substantiële synergievoordelen. Anderzijds kan de introductie van dergelijke diensten leiden tot verstoring van een markt waar ook commerciële aanbieders in actief zijn.

Voor dit model geven we de belangrijkste specifieke aanbevelingen.



Richt de marketinginspanningen op gebieden waar nog geen vergelijkbaar aanbod beschikbaar is.

Omdat het hier om netwerken gaat die volledig met gemeenschapsgeld zijn gefinancierd, ligt concurrentievervalsing op de loer. Als het netwerk wordt ingezet om bijvoorbeeld gemeenten, gebieden of wijken te ontsluiten waar tot dusver een absoluut vacuüm heerst, kan dit publieke breedbandinitiatief gemakkelijker gelegitimeerd worden dan wanneer publieke backbones worden ingezet om klanten te bedienen in hartje Amsterdam.

Richt een aparte, controleerbare entiteit op voor het aanbieden van breedbanddiensten.

Door een afzonderlijke, controleerbare entiteit op te richten voor het aanbieden van breedbanddiensten kan het aanbod onder zoveel mogelijk marktconforme omstandigheden tot stand komen en kan permanente kruisfinanciering vanuit andere activiteiten worden voorkomen.

Stel het netwerk open voor andere dienstenaanbieders.

Door de publieke backbone open te stellen voor andere dienstenaanbieders kunnen andere marktpartijen, in onderlinge concurrentie, het netwerk gebruiken om eindgebruikersdiensten te leveren. Ook kunnen ze het netwerk gebruiken voor transportverbindingen (backbones) binnen een eigen netwerk. Hoewel het openstellen vermoedelijk niet wordt afgedwongen door de telecommunicatiewet, is openstelling in de ogen van de werkgroep toch sterk aan te raden, om onnodige marktverstoring te vermijden.

7 Alternatieve instrumenten

Naast de hiervoor geschetste modellen zijn er ook heel andere wegen denkbaar om dezelfde doelen zoals een versnelde beschikbaarheid van breedbandvoorzieningen te bereiken. We raden (semi-)publieke organisaties aan om ook de mogelijkheden van deze instrumenten zorgvuldig te verkennen. Denkbaar is dat deze instrumenten niet alleen effectiever zijn, maar ook geringere 'bijwerkingen' hebben. Vooral het risico van marktverstoring op de telecommarkt is bij de in dit hoofdstuk besproken 'alternatieve' instrumenten aanzienlijk geringer dan bij de hiervoor besproken aanpakken. Toch staan tegenover deze alternatieven ook de algemene marktversturende effecten van verhoging van de belastingen of het afzien van andere uitgaven. Ook hier zijn goede motiveringen nodig voor een rol van de overheid.

Kern bij deze alternatieve instrumenten is dat de overheid bij het realiseren van breedbanddiensten zelf geen rol in de uiteindelijke waardeketen op zich neemt, dit in tegenstelling tot de hiervoor besproken aanpakken.

In dit hoofdstuk bespreken we een aantal sturingsinstrumenten, onderverdeeld in twee hoofdcategorieën: aanbodversterking en vraagversterking. Hoewel alle besproken instrumenten een bijdrage kunnen leveren aan de lokale of regionale beschikbaarheid van breedband, liggen niet alle instrumenten zonder meer in de beïnvloedingsfeer van lokale of regionale overheden. Sommige instrumenten kunnen feitelijk alleen door de nationale overheid worden geïnitieerd. Let op dat ook bij al deze instrumenten, indien sprake is van staatsteun, gehandeld dient te worden conform de Europese staatsteunregels.

Aanbodversterking

Om het aanbod van breedbandige infrastructuur en diensten te bevorderen beschikken overheden over verschillende instrumenten. Hier behandelen we drie alternatieve sturingsinstrumenten, waarbij de overheid op enige afstand het aanbod kan stimuleren, te weten incentives, doelsubsidies en de verlening van een totaalconcessie.

Incentives

In de eerste plaats kan de overheid het aanbod stimuleren door incentives in te zetten. Incentives kunnen worden omschreven als gedragsprikkel met een niet-dwangmatig karakter. Het staat iemand dus vrij om wel of niet op de prikkel te reageren. Door incentives toe te passen verandert de overheid de kosten en baten van een bepaald gedrag, in de hoop dat de te sturen actor zijn gedrag verandert. De bekendste vorm – de financiële gedragsprikkel – kan zowel in positieve zin (beloning) als in negatieve zin (boete) worden gegeven.

Enkele voorbeelden van incentives om marktpartijen te prikkelen tot de uitrol van breedbandige infrastructuur zijn:

- Het beschikbaar stellen van een 'revolving fund' voor marktpartijen. Bij dit type fonds worden subsidiegelden omgezet in een (laagrentende) lening. Rente en aflossing van deze leningen vloeien terug in het fonds. Daaruit kunnen vervolgens opnieuw leningen verstrekt worden. Via deze constructie kunnen middelen blijvend aangewend worden voor het betreffende beleidsterrein. In het geval van breedband kan zo een langer tijdspad worden overbrugd: goedkope leningen, die aan iedere marktpartij tegen dezelfde voorwaarden worden verstrekt, maken een relatief snelle start mogelijk. De rendementen die later in het fonds terug vloeien, kunnen op hun beurt ingezet worden voor de verdere uitrol door marktpartijen in minder rendabele gebieden.
- Verlaging of afschaffing van precarioheffing op liggende infrastructuur. Exploitanten van telecommunicatiediensten betalen in beginsel geen precario. Op deze regel bestaan echter uitzonderingen. Naar verwachting zal de gedoogplicht voor ongebruikte infrastructuur aan een tijdslimiet worden gebonden. Er wordt daarbij gesproken over een periode van vier jaar. In dat geval zou een gemeente wel precario kunnen heffen over lege mantelbuizen of andere ongebruikte telecommunicatie-infrastructuur. Dit risico zullen marktpartijen moeten incalculeren bij hun uitrolplannen. Door de verlaging of afschaffing van precarioheffing op dergelijke infrastructuur wordt het financiële risico verlaagd en zo een drempel weggenomen. Zeker bij partijen

die bestaande infrastructuur (koper, coax) exploiteren, speelt deze kwestie; als ze besluiten nieuwe infrastructuur aan te leggen zou op de oude infrastructuur precario geheven kunnen worden.

- Provinciale of gemeentelijke borgstelling bij het aantrekken van investeringen door bedrijven. Als de overheid bereid is borg te staan, kan een marktpartij gemakkelijker en goedkoper geld aantrekken. Vooral nieuwe, mogelijk inventieve ondernemingen hoeven in dat geval geen hoge risico-opslag te betalen bij het lenen van geld.

Doelsubsidies

Een tweede sturingsinstrument aan de aanbodzijde is de doelsubsidie: het beschikbaar stellen van subsidies aan partijen om bepaalde doelstellingen te realiseren. Wanneer deze doelstellingen een kwantitatief meetbaar karakter hebben, spreekt men van prestatie-indicatoren. Prestatie-indicatoren kunnen in de breedbandcontext bijvoorbeeld de vorm aannemen van 'het aantal gerealiseerde (actieve/ passieve) aansluitingen per jaar' of 'het realiseren van triple play diensten (internet, televisie en telefonie) over glasvezel in jaar x voor alle burgers in de gemeente'. Bij realisatie van de doelstelling keert de overheid het afgesproken geldbedrag (de subsidie) uit. De inbreng van de overheid bestaat in essentie uit het wegnemen van financiële risico's door gedeeltelijke tegemoetkoming in de aanlegkosten.

Wanneer het principe gehanteerd wordt dat alle partijen die de door de overheid vastgestelde doelstelling hebben behaald, recht hebben op doelsubsidie, moet van te voren nagedacht worden over de gevolgen hiervan voor de markt. Meerdere partijen in hetzelfde geografische gebied kunnen immers de doelstelling behalen. De overheid moet in dat geval meer dan één keer uitkeren, terwijl de beoogde dienstverlening al bij de eerste aanbieder behaald is. Er zijn diverse oplossingen denkbaar voor dit probleem. Zo kan de overheid bijvoorbeeld (1) alleen aan de eerste partij die de doelstelling haalt, de subsidie uitkeren of (2) de doelstelling koppelen aan bepaalde geografische gebieden ('percelen'). Elke oplossing brengt echter weer specifieke nadelen met zich mee.

Totaalconcessies ('concessie-PPS')

Bij het instrument van de totaalconcessie worden marktpartijen uitgenodigd om een bod te doen om een door de overheid vastgestelde functionaliteit te realiseren. In feite gaat het hier om een specifieke vorm van publiek - private samenwerking, te weten de concessie-PPS. De overheidspartij stelt daarbij een bepaalde periodieke vergoeding in het vooruitzicht voor de partij die de concessie verkrijgt, voor een bepaalde periode. Als tegenprestatie legt de marktpartij een voorziening of infrastructuur aan. Ook is de partij er verantwoordelijk voor dat de overeengekomen prestatie of dienstverlening beschikbaar is tegen het afgesproken kwaliteitsniveau.

Bij deze constructie - ook met DBFO (Design, Build, Finance & Operate) aangeduid - ligt de financiering bij de marktpartij aan wie de opdracht is gegund. De overheid neemt als opdrachtgever een deel van het risico weg door een vergoeding in het vooruitzicht te stellen - als tenminste de overeengekomen kwaliteit wordt gehaald. Een voorbeeld van een concessie-PPS is Hogesnelheidslijn (HSL) Zuid.

In tegenstelling tot de meer bekende PPS- combinatieprojecten wordt bij de concessie-PPS geen nieuwe entiteit opgericht waarin publieke en private partijen deelnemen en pleegt de overheid geen investeringen.

Wanneer dit instrument wordt vertaald naar breedbandnetwerken, kan een (semi-)publieke partij (gemeente, woningbouwcorporatie) op basis van een uitgewerkte legitimatie een programma van eisen opstellen. Deze functionele eisen worden zoveel mogelijk techniekneutraal geformuleerd. Vervolgens worden marktpartijen uitgenodigd om aan te geven tegen welke (maandelijke) vergoeding ze bereid zijn om het gevraagde te leveren.

Denkbaar is dat de netwerkeigenaar naast de overeengekomen overheidsbijdrage ook exploitatie-inkomsten kan genereren (denk aan een partij die een snelweg aanlegt en vervolgens tol heft). In die situatie kan de overheid besluiten om de inkomsten slechts aan te vullen tot een overeengekomen, bedrijfseconomisch rendabel niveau. Punt van aandacht is daarbij wel dat een dergelijke regeling prikkels voor het bereiken van een maximaal gebruik en penetratie bij de marktpartij wegneemt. Om dit onbedoelde neveneffect te compenseren is een progressieve vergoeding (die

toeneemt naarmate meer gebruik en penetratie wordt behaald) te overwegen.

Vraagversterking

De overheid kan er ook voor kiezen om de uitrol van breedband indirect te sturen door de eindgebruikersvraag te versterken. Bij een sterkere vraag zullen marktpartijen eerder overgaan tot het aanleggen of opwaarderen van infrastructuur. Een kenmerkend verschil met de hierboven besproken vormen van aanbodversterking is dat nu de afname of het gebruik wordt gestimuleerd, niet louter de beschikbaarheid van infrastructuren.

Hieronder bespreken we twee instrumenten om de vraag te versterken, te weten incentives en communicatieve instrumenten.

Incentives

De vraag naar breedband kan versterkt worden door positieve incentives in de vorm van een subsidie te geven aan de eindgebruikers (particulieren, instellingen of bedrijven) van de te stimuleren dienst. Voorbeelden van dergelijke in het verleden verstrekte subsidies zijn de subsidie voor zuinige apparaten en elektriciteitsbesparing in woningen (isolatie en dubbelglas), subsidie voor groene stroom en de stimuleringsregeling voor zuinige personenauto's. Bij de uitrol van breedband is een positieve financiële prikkel in de vorm van een eindgebruikerssubsidie toegepast in Kenniswijk Eindhoven. Consumenten die een glasvezelaansluiting krijgen en hierop een abonnement willen nemen, krijgen een subsidie van maximaal € 500 van de aansluitkosten en € 300 van de abonnementskosten voor het eerste jaar.

De overheid moet hier wel rekening houden met het risico van marktverstoring; door op dergelijke diensten of aansluitingen subsidies te verlenen kan aan dienstenaanbieders over bestaande telecommunicatienetwerken de mogelijkheid worden ontnomen op rendabele wijze te concurreren met de nieuwe infrastructuur. In pilotprojecten zijn dergelijke subsidies in het algemeen minder problematisch door het kleine aantal eindgebruikers waaraan de subsidie verleend wordt.

Een andere vorm van een financiële incentive is een belastingaftrek voor gebruik van breedbandige infrastructuur en diensten, in analogie met de pc-

privé-projecten. Dit instrument leent zich echter beter voor een nationale aanpak.

Naast een financiële incentive kan ook de beschikbaarheid en de aantrekkelijkheid van breedbandige toepassingen worden bevorderd. Dit kan bijvoorbeeld door de toegankelijkheid van breedbandige overheidsinformatie te bevorderen en het gebruik van goede gebruikersinterfaces te bevorderen.

Communicatieve instrumenten

De inzet van communicatieve instrumenten om de vraag te versterken kent grote voordelen. Indien vraagversterking neutraal vormgegeven wordt is de verstoring van de markt minimaal. Marktpartijen kunnen zelf immers uitmaken hoe ze netwerken willen uitrollen of opwaarderen. Ook de overheid loopt geen groot risico. Mocht onverhoopt de vraag alsnog tegenvallen dan is er ook weinig publiek geld uitgegeven aan de uitrol van de netwerken. De overheid hoeft zich bovendien niet intensief bezig te houden met de precieze vorm van de uitrol.

Bij communicatieve instrumenten gaat het om overdracht van kennis en informatie tussen de overheid en de te sturen partijen, in dit geval de eindgebruikers, maar ook om het aanbod te versterken. Communicatieve instrumenten kunnen verruimend of beperkend zijn, en ze kunnen actief of passief zijn. Wanneer ze voornamelijk gericht zijn op kennisvermeerdering en het informeren van eindgebruikers, zonder daarbij hun keuzevrijheid te willen aantasten, spreken we van verruimende communicatieve instrumenten. Beperkende communicatieve instrumenten beogen primair het gedrag van de eindgebruiker te kanaliseren. Bij een actieve inzet neemt de overheid het initiatief tot overdracht van kennis en informatie. Wanneer deze overdracht plaatsvindt op verzoek van eindgebruikers, is er sprake van passieve inzet.