

Dr. MSc Bert M. Sadowski  
School of Innovation Sciences  
Technische Universiteit Eindhoven  
5612 AZ Eindhoven  
The Netherlands  
Tel.: 0031-(0)402475510  
Fax: 0031-(0)402444602  
Web: <http://sadowski.nl>

28 October 2009

### **Opmerkingen op “Goed op Weg met Breedband. Een Handreiking voor Provincies en Gemeentes”<sup>1</sup>**

Wij ondersteunen het initiatief vanuit het Ministerie van Economische Zaken om de handreiking “Goed op Weg met Breedband” van 2005 te actualiseren (blz. 2). Dit is een belangrijke stap omdat dit nieuwe document probeert bestaande onzekerheden rondom de implementatie van breedbandnetwerken beter in kaart te brengen en wat meer zekerheid voor gemeentes, provincies en woningcorporaties te creëren. Het Document bestaat uit drie delen: Een algemene Inleiding, Deel 1 Praktijkvoorbeelden en Deel 2 Europese Kader. In de algemene Inleiding, zijn definities over breedband en actuele wetswijzigingen opgenomen. Deel 1 probeert met praktijkvoorbeelden de ontwikkeling van lokale initiatieven te beschrijven. Deel 2 concentreert zich op de discussie rondom de Europese Aanbestedingswet en Europese Staatssteun regelingen.

Deze structuur maakt dit document niet eenvoudig om te lezen en creëert daarom in feite meer (en niet minder) onzekerheid voor gemeentes, provincies en woningbouwcorporaties bij de aanleg van breedbandnetwerken. Deze conclusie wordt door de auteurs indirect ook zelf getrokken door aan te geven dat de aanleg van breedbandnetwerken een dermate complex proces is dat het noodzakelijk is om “in het geval van twijfel advies van deskundigen in te winnen” (Deel 2 blz. 13).

Verder heeft Het Document de kans laten liggen om de positie van Nederland als koploper op het breedbandgebied te gebruiken om een publieke visie op “Breedbandland Nederland” te ontwikkelen waar gemeentes, provincies en woningbouwcorporaties ook een bijdrage kunnen leveren om NGA (next generation access) netwerken aan te leggen. Op dit gebied heeft Nederland een achterstand opgelopen in vergelijking met landen zoals Japan, Zuid-Korea of Zweden. Maar het publieke belang om dit soort initiatieven te ontplooiën, wordt in Het Document niet bediscussieerd.

Onze belangrijkste kritiekpunten om het document zijn de volgende:

1) Er is geen verwijzing naar de recente discussie over de toepassing van Europese Staatssteun regels op breedbandgebied, niet naar het voortraject van deze discussie (het Consultatie document van mei 2009)

---

<sup>1</sup> In het vervolg “het Document” genoemd.

nog naar het uiteindelijke document van september 2009.<sup>2</sup> Deze documenten zijn geschreven om meer duidelijkheid over het Europese kader over Staatssteun regels te geven (zie Richtlijnen Final Document, 17 september 2009).

2) De discussie over next generation access network van juni 2009<sup>3</sup> wordt niet aangehaald om tot een beter definitie van breedband vis-à-vis NGA netwerken te komen.

3) Het blijkt dat de auteurs van dit document een “pure” marktvisie ontwikkelen, die zelfs door de Europese Commissie in de Richtlijnen<sup>4</sup> niet meer word gedeeld.

4) De functie van de verschillende praktijkvoorbeelden is verwarrend. Het is niet helemaal helder of het hier om “best practice” of om het exemplificeren van mogelijke modellen gaat. Sommige praktijkvoorbeelden zijn ook helemaal foutief gepresenteerd (bijv. over investeringen van de gemeente Heeze-Leende in het lokale breedbandnetwerk) of het is onduidelijk wat de toegevoegde waarde van het praktijkvoorbeeld is (bijv. over het succes of niet-succes van Citynet in Amsterdam).

Deze uitgangspunten hebben consequenties voor gebruikte definities, ontwikkelde modellen voor participaties van lokale overheden, provincies en woningbouwcorporaties in breedbandprojecten, de te volgende processtappen bij het implementeren van deze netwerken, de conclusies etc.

In de Richtlijnen van de Europese Commissie wordt een duidelijk verschil gemaakt tussen breedband netwerken en next generation access networks (NGA), waarbij breedband gedefinieerd is als “broadband services (that) can be delivered on a host of network infrastructures based on wireline (xDSL, cable), wireless (WiFi, WiMAX), satellite and mobile Technologies”<sup>5</sup> en NGA zijn “wired networks which consists wholly or in part of optical elements and which are capable of delivering broadband access services with enhanced characteristics (such as higher throughput) as compared to those provided over existing copper networks”.<sup>6</sup> Dit verschil is belangrijk omdat er consequenties aan verbonden zijn met betrekking tot NGA in “zwarte gebieden”. Het Document concludeert om deze reden dat er “geen overheidsoptreden” noodzakelijk is (Deel 1 blz. 40)! De Europese Commissie trekt echter een andere conclusie. Zij benadrukt dat “in principle” geen overheidsoptreden in deze gebieden noodzakelijk is, maar dat er ruimte voor overheidsingrijpen is wanneer het kan worden aangetoond dat bestaande marktpartijen geen intenties hebben om in de volgende drie jaren in deze markt te

---

<sup>2</sup> CEU. (2009). *Community Guidelines for the Application of State Aid Rules in Relation to Rapid Deployment of Broadband Networks*. 2009/C 235/04

<sup>3</sup> CEU. (2009). *Commission Regulation of [...] on Regulated Access to Next Generation Access Networks (NGA) (Draft 12 June 2009)*. Brussels: CEU.

<sup>4</sup> CEU. (2009). *Community Guidelines for the Application of State Aid Rules in Relation to Rapid Deployment of Broadband Networks*. 2009/C 235/04

<sup>5</sup> CEU. (2009). *Community Guidelines for the Application of State Aid Rules in Relation to Rapid Deployment of Broadband Networks*. 2009/C 235/04, blz. 12

<sup>6</sup> CEU. (2009). *Community Guidelines for the Application of State Aid Rules in Relation to Rapid Deployment of Broadband Networks*. 2009/C 235/04, blz. 13

investeren!<sup>7</sup> Dit heeft consequenties voor het participeren van gemeentes en provincies in initiatieven die lokale ontwikkelingen in bijv. achterstandswijken kunnen bevorderen.

In de algemene inleiding (blz. 3) wordt wel op de verandering van het huidige artikel 5.14 van de Telecommunicatiewet ingegaan, maar er wordt geen verwijzing gemaakt dat de Crisis- en Herstelwet die op de mogelijkheden van gemeentes en provincies wijst om met nieuwe initiatieven te experimenteren (Crisis- en Herstelwet Art 2.2 en 2.3).<sup>8</sup> Dit maakt het mogelijk de aanleg van nieuwe breedbandnetwerken te zien als experiment dat een bijdrage kan leveren aan “innovatieve ontwikkelingen en voldoende aannemelijk is dat uitvoering ervan bijdraagt aan het bestrijden van de economische crisis en aan duurzaamheid (Crisis- en Herstelwet Art 2.4).

Verder is een belangrijk punt in de algemene inleiding “marktconformiteit” (blz. 4) en dat is zeker duidelijk. Maar er is geen discussie over het “publieke belang” om breedbandinfrastructuur aan te leggen. Maar voor gemeentes en provincies is het “publieke belang” het uitgangspunt om zich überhaupt met breedbandinfrastructuur bezig te houden. Het uitgangspunt om de verschillende modellen “van licht (met weinig financiële consequenties) naar zwaar (met substantiële financiële deelname)” (blz. 4) te evalueren is NIET, in hoeverre zij marktconform zijn, maar in hoeverre zij het publieke belang kunnen waarborgen! De doelstelling is niet de markt “zo min mogelijk te verstoren” (blz. 4), maar innovaties op basis van breedband te bevorderen, meer welzijn voor consumenten en producenten te creëren, etc.

Er zijn een aantal vraagtekens te plaatsen bij de verschillende passages van Het Document:

#### Deel 1 Praktijkvoorbeelden

Blz. 2: Marktschema is statisch en reflecteert niet de convergentie trend in de markt!

- 1) Het is onduidelijk waar in de waardeketen de innovatie vandaan komt (“diverse leveranciers” zoals Cisco, Packetfront produceren het leeuwenandeel van nieuwe apparatuur die de hele waardeketen veranderen;
- 2) Convergentie is geen onderdeel van dit schema, hoe komt het dat bedrijven zoals KPN of Ziggo in alle drie layers (passieve en actieve infrastructuur en dienstenleverancier) terecht kunnen komen?

Blz 3: Het stukje “over concurrentie verschilt per laag” is zwak. Er is geen verwijzing naar discussies over duale breedbandinfrastructuren of de natuurlijke monopoliekenarakteristieken van glasvezelinfrastructuur.<sup>9</sup> Het feit dat er “50 internetaanbieders zonder eigen netwerk” zijn zegt nog niet dat er meer concurrentie is, een lager HHI (Herfindahl-Hirschman Index) index wel.

---

<sup>7</sup> CEU. (2009). *Community Guidelines for the Application of State Aid Rules in Relation to Rapid Deployment of Broadband Networks*. 2009/C 235/04, blz. 17

<sup>8</sup>Tweede Kamer (2009). Regels met betrekking tot versnelde ontwikkeling en verwezenlijking van ruimtelijke en infrastructurele projecten (Crisis- en herstelwet). *Kamerstukken 32 127, nr.3*.

<sup>9</sup> OECD. (2008). *Developments in Fibre Technologies and Investment*. Paris: OECD.

“Ideaal is een gezonde concurrentie op alle drie (de) lagen” op basis van de karakteristieken van breedbandmarkten zal dit ideaal nooit worden bereikt (zie ook rol van OPTA).

- Blz 6: Het ontwerpen van een stappenplan is zeker een goed instrument om gemeentes en provincies te steunen in het nemen van beslissingen over het implementeren van breedbandnetwerken. De stappen 1 tot en met 3 lijken ook logisch. Maar de stap 4 “kies voor de lichtste ingreep in de markt” moet worden geherformuleerd zoals volgt “kies voor de JUISTE ingreep in de markt”. “Juist” betekent afhankelijk van het publieke belang en de visie van de gemeente en provincie.
- Blz 8: Er zijn drie modellen in de praktijk een carrier-owned, een customer-owned en een investeerder-owned model.
- Blz 10: Het toepassen van een kosten-baten analyse (KBA) is alleen in gevallen noodzakelijk waar gemeentes, woningbouwcorporaties of provincies zelf optreden als investeerders. In andere gevallen is het voor deze organisaties belangrijker om het publieke belang te kwantificeren door middel van een sociale kosten-baten analyse (SKBA) waarin huidige en toekomstige effecten van de ontwikkeling van breedbandinfrastructuur wordt meegenomen.<sup>10</sup> Dus stap 5 moet zijn een “Sociale kosten-baten analyse” uit te voeren.
- Blz 11: Het schema is verwarrend omdat het uitgangspunt is dat gemeentes, provincies of woningbouwcorporaties er van uitgaan dat alle modellen van lichte tot zware interventies worden afgelopen (met KBA) voordat een keuze voor een project wordt genomen. Maar de keuze van een model is afhankelijk van de partijen die onderdeel zijn van het project, hun belangen, etc. Op basis van hun belangen, etc. wordt een inschatting gemaakt welk soort van model van toepassing is.
- Blz 15: Een Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB) wordt als investeringsoptie gezien, dit is ronduit onjuist! Deze fout wordt herhaald in het Deel 2 Europese kader!
- Blz 23: Er ontstaat verwarring over breedbandnetwerken en glasvezelnetwerken. Omdat op het begin breedband en NGA niet goed zijn gedefinieerd kunnen deze opties als gelijkwaardig worden gezien. De Europese Commissie gebruikt hier het principe van technologische neutraliteit, maar geeft aan dat NGA een nieuwe kwaliteit van netwerken representeren. Wat gemeentes, provincies en woningbouwcorporaties kunnen doen is de voorwaarden definiëren voor de aanleg van het netwerk en de dienstverlening. Het is ook belangrijk om sancties op te leggen in gevallen wanneer door marktpartijen deze voorwaarden niet worden vervuld.
- Blz 25: Het hoofdstuk over scheiding van belangen moet worden geherformuleerd. Het belangrijkste probleem op breedbandgebied is verticale integratie. Dat betekent dat de netwerkbeheerder niet ook als netwerkoperator en dienstenaanbieder kan optreden (voorbeeld KPN-Reggefiber, KPN retail). Hier moet ook de discussie over open access geplaatst worden!

---

<sup>10</sup> Eijgenraam, C.J.J., C.C. Koopmans, P.J.G. Tang en A.C.P. Verster (2000) *Evaluatie van infrastructuurprojecten, Leidraad voor kosten-batenanalyse*, CPB en NEI.

Blz 31: Het voorbeeld Heeze-Leende is foutief. De gemeente investeert niet in het passieve netwerk. De uitleg van het DAEB model is onvoldoende.

Blz 36: Laag 1 is de passieve laag, laag 2 is de actieve laag.

Deel 2: Europese Kader

Hoofdstuk 2 Aanbesteden van breedband

Er is geen discussie over veranderingen op basis van de “European Recovery Plan” van de Europese Commissie (November 2008) en de discussie over de Crisis- en herstelwet<sup>11</sup> in Nederland ondanks dat deze grote effecten op aanbestedingen hebben.

Hoofdstuk 3 Staatssteun

Het is, gezien de recente ontwikkelingen rondom het implementeren van de Richtlijnen van de Europese Commissie, noodzakelijk dit stuk te herschrijven en te vereenvoudigen.

---

<sup>11</sup> Tweede Kamer (2009). Regels met betrekking tot versnelde ontwikkeling en verwezenlijking van ruimtelijke en infrastructurele projecten (Crisis- en herstelwet). *Kamerstukken 32 127, nr.3*.