

Notitie

Scenario's voor de aanleg van een
glasvezelnetwerk in Helmond

2knowit

prof dr mr J.M. Smits

ir F.J. van der Kroon MBA

Utrecht, september 2017

Inhoud

1	Inleiding	2
2	Scenario 0 - De markt realiseert verglazing binnen drie jaar	2
3	Scenario 1 - Market Economy Investor Principle (MEIP)	3
4	Scenario 2 - Vrijgestelde Steun (AGVV)	3
5	Scenario 3 - Dienst van Algemeen Economisch Belang	4
6	Scenario 4 - Zelf aanleggen en exploitatie uitbesteden	5
7	Conclusies en aanbevelingen.....	6

1 Inleiding

De gemeente Helmond onderzoekt de mogelijkheden tot de aanleg van een glasvezelnetwerk met een aansluiting in *alle huizen, bedrijfsgebouwen en andere gebouwen waar een breedband-verbinding gewenst is of zou kunnen zijn*. De gemeente stelt de volgende eisen aan een dergelijk breedbandnetwerk:

- het netwerk is toekomstvast (het netwerk gaat minstens 25 jaar mee en de snelheid van het datatransport is eenvoudig te verhogen)
- goed beveiligd tegen af luisteren
- symmetrisch datatransport (uploadsnelheid even groot als downloadsnelheid)
- zeer lage vertragingen in signaaldoorgifte (zeer lage 'latency')
- laag energieverbruik
- beschikbare bandbreedte per gebruiker is onafhankelijk van het gebruik door burens
- het netwerk staat open voor alle dienstenaanbieders
- de abonnementskosten kennen een goede prijs-kwaliteit verhouding

Aan de technische eisen in bovenstaande opsomming worden op dit moment alleen voldaan door glasvezelnetwerken, vandaar dat daar de voorkeur van de gemeente Helmond daar naar uitgaat, en er verder in deze notitie ook over glasvezelnetwerken wordt gesproken.

2 Scenario 0 - De markt realiseert verglazing binnen drie jaar

Alle tekenen wijzen erop dat de marktpartijen die in staat zouden zijn om heel Helmond **adequaats** te verglazen (voldoend aan bovenstaande kwaliteitsaspecten), dat uit eigen beweging niet gaan doen. Toch zou het zo kunnen zijn dat de aankondiging dat de gemeente Helmond overweegt zelf een glasvezelnetwerk aan te gaan leggen, hen doet besluiten het dan toch maar wel te doen.

Volgens de Telecommunicatiewet dient de gemeente een dergelijke aanleg toe te staan. Wel mag de gemeente eisen dat de voorgenomen werkzaamheden werken tegelijk met andere geplande grondroerende werken worden uitgevoerd.

In het geval dat een marktpartij dergelijke plannen aan zou kondigen, kan de gemeente Helmond nog steeds besluiten om een eigen glasvezelnetwerk aan te leggen, om te profiteren van de voordelen die dat met zich meebrengt. Dit moet dan waarschijnlijk in de MEIP constructie (zie 3), want steun verlenen is dat geval hoe dan ook verboden, en de weg van DAEB wordt moeilijker, zoals in 5 wordt verklaard.

De uitrol van het glasnetwerk moet bovendien dan al zodanig zijn voorbereid dat er snel gehandeld kan worden. Het moet zeker geen race worden waarbij uiteindelijk twee netwerken gedeeltelijk worden aangelegd, al dan niet met overlap, of, waarschijnlijker, dat één partij zich na het maken van de nodige kosten alsnog terugtrekt.

Voordeel: vanuit de gemeente geen financiering nodig

Nadeel: het mislopen van de voordelen die het in eigendom hebben van het glasvezelnetwerk zou brengen namelijk volledige regie en de revenuen.

3 Scenario 1 - Market Economy Investor Principle (MEIP)

Dit scenario is van toepassing als de gemeente Helmond investeert in een onderneming die het glasvezelnetwerk gaat aanleggen en exploiteren met het doel er een rendement op te maken, als ware het een marktpartij. De investering is alleen dan geen staatssteun, **als de voorwaarden voor de investering door de gemeente gelijkwaardig zijn aan de voorwaarden die een marktpartij zou bedingen**. Er mag geen 'gratis' voordeel aan de onderneming worden verstrekt, met andere woorden, de deal met de gemeente Helmond mag geen 'betere deal' zijn dan de onderneming met enige andere marktpartij had kunnen sluiten. Er zijn twee situaties mogelijk:

1. Als de gemeente tegen dezelfde voorwaarden investeert als een private investeerder (als die tenminste een significant deel van de kapitaalinjectie voor zijn rekening neemt), is het geen staatssteun. Dit was het geval bij de investering in de aanleg van een glasvezelnetwerk die de gemeente Amsterdam deed.
2. Als er geen andere (private) investeerder is, kijkt de Commissie diepgaand tegen welke condities een private partij geïnvesteerd zou hebben, gegeven deze omstandigheden. Er moet dus een solide *business case*, die op basis van in de markt gebruikelijke rekenmethoden (discounted cash flow of net present value berekeningen) een voldoende hoog rendement voorspelt, aan het project ten grondslag liggen.

Voordelen bij "samen met een private partner tegen dezelfde condities investeren in de aanleg en exploitatie van een glasvezelnetwerk" is dat de investering zonder verdere onderbouwing van het zakelijk plan niet als staatssteun wordt gezien en dat de voordelen van het eigenaarschap van het glasvezelnetwerk worden genoten, zij het gedeeld met de private mede-eigenaar.

Het MEIP scenario "als overheid investeren in de aanleg en exploitatie van een glasvezelnetwerk zonder private partner" heeft als nadeel dat de investering een (zeer) grondige onderbouwing van het zakelijk plan nodig heeft om niet als staatssteun te worden gezien.

4 Scenario 2 - Vrijgestelde Steun (AGVV)

Staatssteun is verboden, maar soms zijn overheidsinvesteringen nodig om maatschappelijk gewenste zaken voor elkaar te krijgen. Daarom heeft de Europese Commissie in 2014 een dertiental gedefinieerde gebieden overheidsinvesteringen die eigenlijk staatssteun zijn, vrijgesteld van de aanmeldplicht. Deze steun is wel streng gereguleerd, opdat het fundamentele standpunt van de Europese Unie dat het handelsverkeer tussen de lidstaten en de mededinging niet ongunstig beïnvloed mag worden, niet al te zeer wordt aangetast ("geen buitensporige verstoringen van het handelsverkeer en de mededinging")

De aanleg van breedbandinfrastructuur is één van die vrijgestelde gebieden. De verordening is niet van toepassing op steun ten behoeve van breedbandinfrastructuur die meer bedraagt dan 70 miljoen EUR van de totale kosten per project. Die drempel wordt bij de aanleg van een glasvezelnetwerk in Helmond bij lange niet gehaald.

Als de steun meer dan 10 miljoen euro bedraagt, moet er een monitoring- en terugvorderings-mechanisme opgezet worden om te voorkomen dat een begunstigde partij later voordeel geniet uit het met steun verkregen eigendom van een breedbandnetwerk.

De overige voorwaarden die in de AGVV worden gesteld zijn een summiere samenvatting van de uitgebreide voorwaarden uit de Richtsnoeren van 2013.

Dit roept de vraag op waar een overheid zich nu op moet richten. De voorwaarden uit de Verordening zijn wettelijke bepalingen, de voorwaarden uit de Richtsnoeren (een Mededeling) zijn geen wettelijke bepalingen. Echter, de Mededeling geeft weer hoe de Europese Commissie het naleven van de Verdragsbepalingen zal beoordelen, en Verdragsbepalingen gaan 'boven' Verordeningen. Wij adviseren daarom de voorwaarden uit de Richtsnoeren leidend te laten zijn als de voorwaarden uit de AGVV daar niet in overeenstemming mee lijken te zijn.

Als de gemeente Helmond van plan is om steun te verlenen die valt onder de AGVV, en die naar mening van de gemeente aan de voorwaarden uit de verordening voldoet, dan hoeft de steun niet formeel (volgens art 108 VWEU) aangemeld te worden, maar de Commissie dient wel geïnformeerd te worden. Ook moet het plan vooraf gepubliceerd worden. De bestaande breedbandaanbieders zullen met zekerheid gaan proberen aan te tonen dat de steun niet aan alle voorwaarden van de AGVV voldoet, en dat zeer nadelige feit alleen zal de uitrol van het glasvezelnetwerk vertragen.

Een ander nadeel is dat de gemeente niet het eigendom van het netwerk heeft, en dus niet de bijbehorende voordelen geniet.

5 Scenario 3 - Dienst van Algemeen Economisch Belang

Eén van de manieren om diensten van algemeen belang te kunnen leveren op plaatsen waar de markt er niet in slaagt die rendabel aan te bieden, is het concept Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB). Het instrument staat in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie van 2009 (VWEU), en de praktijk heeft inmiddels bewezen dat het juist toepassen van het instrument maatschappelijk gewenste zaken voor elkaar krijgt die anders niet gerealiseerd zouden worden en daardoor *en passant* de autonomie van lokale overheden versterkt.

Het uitgangspunt bij een DAEB is dat een nationale, regionale of lokale overheid *vrij is om te bepalen wat zij als algemeen belang kwalificeert*, en met welke diensten dat algemeen belang gediend wordt. Als die dienst door de markt niet, of niet onder de gewenste condities met betrekking tot kwaliteit, veiligheid en toegankelijkheid, gelijke behandeling en betaalbaarheid geleverd wordt (marktfalen), dan mag zij die dienst door een onderneming laten uitvoeren, en die onderneming daar vóór compenseren, waarbij door die onderneming een redelijke winst op het uitvoeren van die dienst mag worden gemaakt.

De gemeente Helmond zou als algemeen belang kunnen kwalificeren dat de woningen van alle burgers, en de panden van alle ondernemingen en andere organisaties binnen de gemeente een aansluiting zouden moeten hebben tot een breedbandnetwerk dat aan de in de Inleiding genoemde kwaliteitseisen voldoet. Zij mag dan een onderneming belasten met de aanleg en exploitatie van een dergelijk breedbandnetwerk.

Om ervoor te zorgen dat het compenseren van de onderneming die de dienst uitvoert niet zou leiden tot (verkapte) staatssteun, worden aan het inrichten van de DAEB een aantal eisen gesteld:

- Er moet sprake zijn van een economische activiteit
- De activiteiten in de DAEB moeten duidelijk omschreven worden
- Er mag aantoonbaar geen overcompensatie worden verstrekt
- Er is een plicht tot 'melden' als niet aan alle criteria uit het Vrijstellingsbesluit is voldaan

- Er geldt een rapportageplicht

Voor de inzet van het instrument bij breedbandprojecten gelden nog een aantal specifieke aandachtspunten, die kunnen worden samengevat als de plicht een passieve, neutrale en open infrastructuur tot stand te brengen.

Het grote voordeel van de DAEB-constructie is dat de gemeente niet zelf zwaar hoeft te investeren in de aanleg van het netwerk, maar wel de regie houdt.

6 Scenario 4 - Zelf aanleggen en exploitatie uitbesteden

Een andere manier om de aanleg van een glasvezelnetwerk te bewerkstelligen dan om te proberen marktpartijen zo ver te krijgen, is de aanleg zelf te (laten) doen. In dit scenario legt de gemeente Helmond alleen laag 1 van het netwerk zelf aan (in de praktijk door daar een overheidsopdracht van te maken en het werk aan te besteden), om de exploitatie en het beheer van lagen 2 en 3 vervolgens uit te besteden (via aanbesteding) aan een exploitant. De partijen die exploiteren ontvangen de abonnementsgelden van de eindgebruikers, maar zij betalen de gemeente een vergoeding/huur voor het gebruik van het netwerk.

Door de exploitatie van het netwerk uit te besteden verhuurt de gemeente als het ware het netwerk. Daarmee verricht zij een economische activiteit waar inkomsten tegenover staan en acteert zij als ondernemer. Als dit betekent dat zij met andere ondernemingen in concurrentie gaat, moet de gemeente eerlijk concurreren en mag zij geen misbruik maken van voordelen die zij als overheid geniet en die de andere bedrijven niet hebben.

Het grote voordeel van dit scenario is het feit dat de gemeente de volledige regie heeft in de aanleg. Het nadeel is dat dit scenario een forse investering vraagt. Deze wordt in de loop van de tijd wel terugverdiend door de vergoeding die de exploitant aan de gemeente betaalt. De termijn waarop de investering wordt terugverdiend hangt af van het tarief dat berekend wordt en het aantal abonnementen dat de exploitant weet af te sluiten. De termijn zal in ieder geval langer zijn dan de zeven jaar waar telecom-operatoren vaak mee werken, maar daarna kan de investering heel lucratief blijken te zijn.

7 Conclusies en aanbevelingen

Welke van de scenario's voor de gemeente Helmond het meest geschikt is om uiteindelijk heel Helmond te verglazen hangt af van waar de hoogste prioriteit aan wordt toegekend: aan de mate van regie die zij bij de aanleg wenst te houden, bij de hoogte -of beter laagte- van de investering die de gemeente moet doen en de bijbehorende risico's op het verstrekken van (on)toelaatbare staatssteun, de snelheid waarmee de realisering kan gebeuren, en of de markt voldoende geprikkeld blijft om goede, eventueel nieuwe diensten tegen lage prijzen te blijven aanbieden.

Als de investeringsruimte van de gemeente beperkt is wordt de beste mix van deze criteria onzes inziens gevormd door het DAEB scenario: wel regie, beperkte kosten (gezien over de looptijd van de DAEB-overeenkomst, in het begin kunnen wel investeringen nodig blijken), en waarschijnlijk zelfs revenuen op de lange termijn.

Heeft de gemeente Helmond die investeringsruimte wel, dan is zelf aanleggen en exploitatie uitbesteden de beste keus. De gemeente heeft volledige zeggenschap, en de investering zal zich ook dan (op de langere termijn) terugverdienen.

Als derde keuze zou het MEIP-scenario met private partner gelden. De regie ligt dan niet meer geheel bij de gemeente. Als de private partij en de gemeente tegen dezelfde voorwaarden investeren is de investering door de gemeente geen staatssteun, maar elk voornemen tot steun moet aan de Europese Commissie worden voorgelegd, en voordat de Commissie daarover een uitspraak heeft gedaan mag de steun niet worden verleend.

Een MEIP scenario zonder private partner vereist een zeer degelijk zakelijk plan. Zo'n plan kan met behulp van een goed rekenmodel zeker opgesteld worden; de daadwerkelijke resultaten hangen echter sterk af van parameters die in de praktijk sterk kunnen variëren, waarbij de belangrijkste het percentage abonnees (de "take-up rate") is.

Een scenario waarin steun wordt verleend onder de voorwaarden van de AGVV is het minst aantrekkelijk; er zijn (te) veel mogelijkheden voor marktpartijen om de steun juridisch aan te vechten.