

# BIJLAGE 1

## Startnotitie

### **‘Scenariokeuze voor de totstandkoming van een hoogwaardige, toekomstvaste en open breedbandinfrastructuur voor particulieren in Fryslân’**

#### **(Begrips)Afbakening**

Deze startnotitie heeft betrekking op de *breedbandinfrastructuur* naar *particulieren*.

Als we het over ‘breedbandinfrastructuur’ hebben, bedoelen we breedbandige aansluitnetwerken zoals xDSL (het traditionele koperen telefonienetwerk), coax (de kabel) of glasvezel.

De term ‘particulieren’ geeft aan dat de primaire doelgroep huishoudens betreft. Ten aanzien van de breedbandontsluiting van de (groot)zakelijke markt, wordt al sinds 2006 met succes een aanpak gehanteerd waarin de Provincie, de Coöperatie Fryslân Ring en breedbandaanbieders als KPN, Ziggo, UPC en Kabel Noord nauw samenwerken.

#### **Breedband: van groot belang voor onze Friese samenleving**

Breedband is niet meer weg te denken uit onze moderne samenleving. Het loopt als een zogenaamde ‘enabler’ (in staat steller) van een breed scala aan (innovatieve) processen, toepassingen, producten en diensten dwars door een grote verscheidenheid aan economische en maatschappelijke sectoren. Breedband is dus enorm belangrijk vanuit maatschappelijk en sociaaleconomisch oogpunt. Het is ook van belang bij het mogelijk maken van innovatie en digitalisering in alle haarvaten van onze Friese samenleving.

#### **Achtergrond en opbouw van deze startnotitie**

Vanwege het hiervoor geschetste belang van breedbandinfrastructuur voor onze provincie, hebben wij in de periode september – december 2010 twee onafhankelijke externe bureaus, Dialogic en Stratix, nader onderzoek laten doen naar de ontwikkelingen op de breedbandmarkt en de huidige situatie ten aanzien van breedbandinfrastructuur naar particulieren in Fryslân. Hierna zullen wij eerst kort de huidige situatie ten aanzien van breedbandinfrastructuur naar particulieren in Fryslân schetsen, alsmede de (verwachte toekomstige) ontwikkelingen op de breedbandmarkt (Externe omgevingsanalyse). Daarna zullen wij ingaan op de geconstateerde problemen in de Friese breedbandinfrastructuur naar particulieren en de noodzaak tot ingrijpen door de provinciale overheid. Vervolgens schetsen we de verschillende scenario’s die mogelijk zijn om de provinciale rol in de breedbandmarkt verder vorm en inhoud te geven en de randvoorwaarden/ uitgangspunten die daarbij leidend zouden moeten zijn. Ook geven wij een toelichting op het door ons gekozen voorkeursscenario en leggen wij uit hoe wij het vervolgproces zien.

Tenslotte zullen wij een aantal zaken die van belang zijn voor een weloverwogen besluitvorming nog wat uitgebreider toelichten. Omwille van de leesbaarheid zullen wij bij alle voornoemde onderdelen regelmatig verwijzen naar specifieke passages uit het rapport.

#### **Externe omgevingsanalyse**

In hoofdstuk 3 van het rapport ‘Strategische opties voor hoogwaardig breedband voor Friese huishoudens’ wordt een uitgebreide externe omgevingsanalyse gegeven. Hieruit komt in de eerste plaats de *exponentiële groei van de hoeveelheid dataverkeer* van en naar huishoudens naar voren en wordt aangegeven dat het einde van deze groei voorlopig nog niet in zicht is. Een hoogwaardige breedbandverbinding naar elk woonhuis is dan van groot belang.

De huidige *breedbandpenetratie* ligt in Nederland erg hoog: in 2010 heeft 90% van de Nederlandse huishoudens een breedbandverbinding. In Fryslân ligt dit percentage iets lager. In Nederland en in Fryslân zijn *verschillende breedbandinfrastructuren* beschikbaar waarvan DSL (KPN) en kabel (Ziggo, UPC en Kabel Noord) verreweg het meeste door huishoudens gebruikt worden. Maar weinig huishoudens kunnen gebruik maken van glasvezel. Alleen in Leeuwarden (Reggefiber) en in Dokkum (Kabel Noord) is dit voor sommige huishoudens beschikbaar.

In hoofdstuk 3.2.3. van het rapport zijn de belangrijkste *technische eigenschappen van deze netwerken* overzichtelijk in een tabel op een rijtje gezet.

Als we het huidige en het toekomstig verwachte gebruik van de breedbandinfrastructuur afzetten tegen de technische eigenschappen en mogelijkheden van de verschillende netwerken, dan kunnen we constateren dat de huidige vraag nog prima door de huidige infrastructuren kan worden gefaciliteerd. Het is echter zeer de vraag of dat ook geldt voor de middellange en lange termijn.

Als we streven naar een *toekomstvaste/toekomstbestendige breedbandinfrastructuur*, dan is het verstandig ons daarbij te richten op de zogenaamde 'Next Generation Accessnetworks' (NGA's). Ook het Ministerie van EL&I en de Europese Commissie richten zich in hun beleid op dergelijke netwerken. De Europese Commissie geeft hiervan de volgende definitie: 'vaste toegangsnetwerken die volledig of gedeeltelijk uit optische elementen bestaan en die breedbandtoegangsdiensten kunnen leveren met betere kenmerken (zoals een hogere verwerkingscapaciteit) dan de diensten die via bestaande netwerken met koperen telefoonlijnen worden geleverd.' Concreet betekent dat dat we Fiber to the Home (Ftth; glasvezel) én HFC (het traditionele televisienetwerk (kabel/coax), dat gedeeltelijk is verglaasd/optisch is gemaakt) op dit moment als NGA beschouwen. Netwerken gebaseerd op andere technologieën hebben ten opzichte van deze technologieën hun beperkingen en zullen waarschijnlijk, ondanks het gebruik van technieken die het mogelijk maken om steeds meer informatie over dezelfde aansluiting te verzenden, op een termijn van 5-10 jaar de technologische ontwikkelingen en de toenemende vraag/behoefte niet kunnen bijhouden. Dit geldt ook voor ADSL. Overigens moet er ook rekening gehouden worden met het feit dat naar verwachting op lange termijn ook HFC onvoldoende mogelijkheden zal bieden om deze capaciteit te kunnen faciliteren. Sommige kabelbedrijven erkennen dat en zijn op dit moment actief hun coax-netwerk aan het ombouwen naar een Ftth-netwerk.

Hoewel het op dit moment lastig is de ontwikkeling van zowel de vraag als het aanbod op de middellange en lange termijn te voorspellen, is wel duidelijk dat, als gevolg van vervangingsvraagstukken en groei in vraag, het netwerk voor een steeds groter deel uit glasvezel zal gaan bestaan of netwerken zelfs volledig optisch worden. Om ons heen zien wij ook verschillende ontwikkelingen waar hierop al wordt geanticipeerd: zo groeit het aantal Ftth-projecten in Europa snel en gaan ook in Nederland steeds meer gemeenten en provincies over tot de aanleg van een Ftth-netwerk (waaronder dicht bij huis onze eigen hoofdstad Leeuwarden) of hebben daartoe vergaande plannen.

## **Noodzaak om nu te investeren in een open, hoogwaardige en toekomstvaste breedband-infrastructuur naar particulieren**

### **>> Probleem**

#### **Kwantiteit van Next Generation Accessnetworks in Fryslân**

In hoofdstuk 3.5. van het bijgevoegde rapport worden op basis van het huidige aanbod van breedbandinfrastructuren, de verschillende typen gebieden in Fryslân gekarakteriseerd. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in zwarte, donkergrijze, lichtgrijze en witte gebieden. Hieruit komt naar voren dat in bepaalde gebieden in Fryslân niet (witte gebieden) of nauwelijks

(lichtgrijze gebieden) Next Generation Accessnetworks aanwezig zijn en dat de verwachting is dat dit, als we het aan de markt overlaten, op korte termijn ook niet zal veranderen.

### **Kwaliteit van Next Generation Accessnetworks in Fryslân**

Hierboven onder 'Externe omgevingsanalyse' en hieronder onder 'Uitgangspunten/randvoorwaarden' worden beperkingen van de huidige aanwezige Next Generation Accessnetworks in Fryslân beschreven. Deze kwalitatieve beperkingen spelen op dit moment voornamelijk een rol in de gebieden in Fryslân waar deze infrastructuur aanwezig zijn (de zwarte, donkergrijze en (gedeeltelijk) de lichtgrijze gebieden).

### **>> Noodzaak tot overheidsingrijpen**

Als we als Provincie Fryslân de hiervoor geschetste ontwikkelingen (Externe omgevingsanalyse) en het beschreven belang van een hoogwaardige, toekomstvaste en open breedbandinfrastructuur (Waarom is breedband belangrijk?) onderschrijven, en ook maximaal willen profiteren van toekomstige ontwikkelingen in dit domein, dan zullen wij als Provincie nu proactief iets moeten doen. We moeten nu een keuze voor de toekomst maken en, uiteraard binnen de daarvoor geldende juridische en financiële kaders, nu actie ondernemen ten aanzien van de geconstateerde tekortkomingen in de kwaliteit en kwantiteit van de Next Generation Accessnetworks (NGA) in onze provincie.

Hiermee zorgen wij ervoor dat Fryslân over een aantal jaren beschikt over een open, hoogwaardige en toekomstvaste breedbandinfrastructuur (NGA) die aan de hieronder gestelde ambitie en uitgangspunten/randvoorwaarden voldoet. Daarmee zorgen we ervoor dat we klaar zijn voor de toekomst (komende 40-50 jaar) en dat we de huidige achterstand met andere regio's in Europa en in Nederland in ieder geval inlopen en wij wellicht zelfs tot de groep koplopers zouden kunnen gaan behoren.

Bovendien zorgt een brede beschikbaarheid van een dergelijke infrastructuur voor de optimale randvoorwaarden voor de ontwikkeling van innovatieve (maatschappelijke en economische) breedbanddiensten. Maar ook leidt dit tot een groter en gevarieerder aanbod van deze diensten en een breder bereik van bestaande breedbanddiensten, toenemend gebruik en het verdwijnen van fysieke afstanden waardoor ook niet meer echt gesproken zal kunnen worden van 'de periferie'.

Het is dus zaak om nu het initiatief en de regie te pakken en ons ten aanzien van de realisatie van een dergelijke infrastructuur niet langer volledig afhankelijk te stellen van marktpartijen en af te wachten hoever de technische mogelijkheden van bestaande netwerken de komende jaren daadwerkelijk zullen reiken en ons te schikken in het investeringstempo van marktpartijen t.a.v. het upgraden c.q. vervangen van de bestaande infrastructuur.

### **Ambitie**

Op basis van het voorgaande kan de ambitie van de Provincie dan ook als volgt worden gedefinieerd:

*Huishoudens op korte termijn de beschikking geven over een hoogwaardige, toekomstvaste en open breedbandinfrastructuur.*

### **Uitgangspunten/randvoorwaarden**

Om onze ambitie te kunnen realiseren is een aantal uitgangspunten/randvoorwaarden geformuleerd die gezamenlijk het kader vormen voor het opstellen van scenario's, en de weging daarvan, voor de mogelijke praktische realisatie van onze ambitie.

Deze uitgangspunten/randvoorwaarden zijn de volgende:

- Hoge toekomstvastheid
- Hoge mate van openheid

- Hoge beschikbaarheid
- Beperkte differentiatie ruraal – urbaan
- Korte doorlooptijd
- Mogelijkheid tot investeringen
- Mogelijkheid tot subsidie

Deze uitgangspunten/randvoorwaarden zijn meer in detail uitgewerkt in Hoofdstuk 2 van het bijgevoegde rapport. Hierna, bij het onderdeel ‘Nadere toelichting op onderdelen’, volgt een weergave op hoofdlijnen.

### **Strategische opties**

In Hoofdstuk 4.2. van het bijgevoegde rapport worden vier scenario’s genoemd die wij als Provincie zouden kunnen hanteren om onze ambitie t.a.v. de realisatie van een open, hoogwaardige en toekomstvaste breedbandinfrastructuur naar particulieren te bereiken. Per scenario wordt aangegeven: de beoogde aanpak, de interventies van de Provincie, de verwachte resultaten, de voor- en nadelen en de impact op de verschillende actoren (burgers, Provincie en de marktpartijen).

De scenario’s zijn als volgt samen te vatten:

**Scenario 1. ‘Eenmalige impuls voor Fryslân’.** In dit scenario geeft de Provincie een eenmalige impuls aan de breedbandmarkt door in zwart en donkergrijs gebied de aanleg te stimuleren en in wit gebied de aanleg te subsidiëren. Die impuls heeft een provinciedekkend, toekomstvast en open breedbandnetwerk tot gevolg. Nagenoeg alle huishoudens kunnen een glasvezelaansluiting afnemen; een aanzienlijk deel hiervan kan zelfs kiezen tussen een kabel- en een glasvezelaansluiting. Het grote voordeel van dit scenario is dat de Provincie geen langlopende belangen heeft in breedbandinfrastructuur of breedbandaanbieders.

**Scenario 2. ‘Investeren in Fryslân’.** In dit scenario investeert de Provincie Fryslân in een bedrijf dat breedbandige aansluitnetwerken in Fryslân in beheer heeft. Dit leidt tot een uniform aanbod in vrijwel de gehele provincie: nagenoeg overal is een open glasvezelaansluiting beschikbaar. Dit scenario is ingrijpend en legt – in vergelijking met andere scenario’s – een groot beslag op middelen. Daar staat tegenover dat de uitkomsten het best aansluiten op de ambitie van de Provincie.

**Scenario 3. ‘Glasvezel in rendabele gebieden’.** In dit scenario focust de Provincie op de rendabele gebieden (zwart en donkergrijs). Zij probeert de uitrol van open FttH daar te versnellen door de aanleg te stimuleren. In de onrendabele gebieden neemt de Provincie geen actie: er wordt niet in netwerken geïnvesteerd en er worden geen subsidies toegekend. Al met al betekent dit scenario: lage kosten, versnelde beschikbaarheid van open FttH in dichtbevolkte gebieden, maar beperkte (in lichtgrijs gebied is alleen beperkt open kabel beschikbaar) tot geen (in wit gebied is alleen ADSL beschikbaar) beschikbaarheid in de rest van Fryslân.

**Scenario 4. ‘Breedband voor iedereen’.** Circa 93% van de huishoudens in Fryslân heeft op dit moment toegang tot één (zij het beperkt open en toekomstvaste) NGA: de kabel. Een deel daarvan heeft (krijgt op korte termijn) zelfs de beschikking over een tweede NGA: FttH. Dit scenario richt zich op de ongeveer 7% van Fryslân dat nog helemaal geen toegang heeft tot een NGA: de witte gebieden. De Provincie start een subsidietraject om hier de uitrol van glasvezel te bewerkstelligen.

In het voortraject is ook een scenario onderzocht waarbij wij als Provincie volledig zelf een dergelijke infrastructuur zouden gaan realiseren en volledig eigenaar van deze infrastructuur

zouden worden. Dit scenario is in het rapport verder niet meegenomen omdat een investeringsmodel met gedeeld publiek-privaat eigendom meer voor de hand lag (= het scenario 'Investeren in Fryslân'), om de volgende redenen:

1. In zwart gebied (en in donkergrijs gebied, tenzij duidelijk marktfalen aangetoond kan worden) mag de Provincie alleen investeren als zij dat marktconform doet. Er moet, aldus de richtlijnen van de EC, "grondig en uitgebreid worden aangetoond dat een publieke investering marktconform is". Er zijn twee mogelijke manieren om dat te doen. De Provincie kan verwijzen naar een significante participatie van particuliere investeerders. In dat geval is echter geen sprake meer van volledig publieke infrastructuur, het eigendom komt immers deels bij particuliere partijen te liggen. Alternatief is om een goed businessplan op te stellen dat blijkt geeft van een passend rendement op de investering. De bewijslast is in het tweede geval veel minder helder: wat is een goed businessplan, wat een passend rendement? In de witte gebieden mag de Provincie uiteraard meer. Maar omdat het geen voor de hand liggende optie is om de aandeelhoudersstructuur van een bedrijf te laten verschillen over gebieden –wat feitelijk betekent dat je verschillende bedrijven moet oprichten die versnipperde gebieden bedienen- is deze optie niet opgenomen.

2. Het is juist goed om samen met marktpartijen in een constructie te gaan zitten. Als je er vanuit gaat dat de Provincie 50% van het eigen vermogen inbrengt en een marktpartij de andere 50%, dan kan deze 100% eigen vermogen vervolgens bij de bank gebruikt worden om zeg 300% vreemd vermogen aan trekken. Hierdoor heeft de Provincie met 50/400 deel van het kapitaal 50% van de zeggenschap. Als je deze constructie niet hanteert dan moet je veel meer (2 tot 8x) kapitaal inzetten om je doelen te bereiken. Een andere reden om samen te werken is dat marktpartijen geen kapitaal maar assets in de vorm van telecommunicatienetwerken en – kennis zouden kunnen inbrengen. Hierdoor geef je je nieuw op te richten bedrijf meteen een essentiële boost in zowel de resources (netwerk) als capabilities (kennis van netwerken). Een derde reden om samen te werken kan erin liggen dat je weerstand uit de markt haalt.

### **Voorkeursscenario GS:**

In Hoofdstuk 4.3. worden de verschillende scenario's gescoord op basis van de ambitie en de uitgangspunten/ randvoorwaarden zoals hierboven geformuleerd. In algemene zin kan hieruit geconcludeerd worden dat scenario's die goed scoren op aspecten als openheid en differentiatie, minder goed scoren op kosten (investeringen dan wel subsidies), en andersom. Van de vier genoemde scenario's hebben wij onze voorkeur uitgesproken voor het scenario 'Investeren in Fryslân', en wel om de volgende redenen:

- Bij dit scenario wordt primair uitgegaan van een investeringsmodel (oprichting van een netwerkbedrijf). Dit in tegenstelling tot andere scenario's die primair (en vaak alleen maar) uitgaan van subsidiëring of stimulering van marktpartijen. Subsidie is in dit voorkeursscenario nadrukkelijk secundair en zal alleen worden ingezet als het investeringsmodel ontoereikend is om de gestelde ambitie in het buitengebied te bereiken.
- De primaire keuze voor een investeringsmodel is in meerdere opzichten voor ons als Provincie aantrekkelijk:
  - Het geïnvesteerde bedrag wordt niet eenmalig uitgegeven zoals bij subsidies, maar rendeert en revolveert. Een dergelijke vorm van investeren past bovendien binnen de kaders zoals geschetst door de 'Nota Vermogensinzet';
  - Wij hebben als Provincie optimale grip en sturing op de voor ons meest wenselijke resultaten omdat wij zelf (mede) aan het roer zitten. Dit scenario geeft ons de meeste toegevoegde waarde voor onze investering en de uitkomsten sluiten het beste aan bij onze ambitie en de verschillende eisen die wij aan de

beoogde infrastructuur stellen (toekomstvastheid, openheid, beschikbaarheid etc);

- Vanuit het perspectief van een investeerder is de breedbandindustrie een interessante industrie voor lange termijn investeringen die uitzicht biedt op goed rendement, zoals ook wordt beschreven in de 'Industrie-analyse' en het zogenaamde 'Vijfkrachten-model' in hoofdstuk 3.3., waarbij we ons nu in een window of opportunity bevinden voor investeringen in NGA- netwerken;
- Wij hebben als Provincie vanuit het verleden ervaring met dergelijke investeringsmodellen/participatievormen (Nuon);
- Doordat de Provincie zelf een rol gaat spelen in de markt krijgt zij een betere en meer structurele onderhandelingspositie jegens marktpartijen;
- Een dergelijk model is juridisch mogelijk mits wordt voldaan aan het Market Economy Investor Principle (MEIP). D.w.z. dat één of meerdere marktpartijen en de Provincie onder gelijke condities en voor een substantieel aandeel participeren in het op te richten bedrijf. Concreet betekent dat, dat de Provincie een aanzienlijke hoeveelheid eigen vermogen in het bedrijf brengt. Het nieuwe netwerkbedrijf zal verder als een normaal bedrijf functioneren. Dit is ook vanuit het perspectief van rendement op het vermogen van de Provincie van belang.

De andere genoemde scenario's zijn in dat opzicht minder interessant omdat ze uitgaan van: niet of nauwelijks iets doen in de bestaande markt ('Glasvezel in rendabele gebieden'). Of er zijn enorme subsidiebedragen mee gemoeid, hetgeen niet past bij onze huidige provinciale financiële kaders (i.e. met name de Nota Vermogensinzet). Dit laatste geldt voor de scenario's 'Eenmalige impuls voor Fryslân' en 'Breedband voor iedereen.

#### *Financiële consequenties van de keuze voor dit scenario:*

Dit scenario bestaat uit een investeringscomponent en een subsidiecomponent. Met de investeringscomponent zal naar verwachting een bedrag van tussen de € 50 en (maximaal) € 100 miljoen gemoeid zijn. Het benodigde subsidiebedrag wordt op voorhand ingeschat op een orde van grootte van tussen de € 0 en (maximaal) € 50 miljoen, e.e.a. afhankelijk van de mate waarin de investeringscomponent de beoogde doelen uiteindelijk zal kunnen bereiken. Dit zijn maximale bedragen die wij naar verwachting als Provincie in een dergelijk ambitieus project zouden moeten investeren. Voor de investeringscomponent zou dekking gevonden kunnen worden in de Falcon-middelen, voor de subsidiecomponent in het REP (Ruimtelijk Economisch Programma), waarbij gezien de meerjarige uitvoeringstermijn de investering over meerdere jaren kan worden uitgesmeerd. Het project staat inmiddels vermeld in de Notitie Grote Projecten.

#### *Risico's:*

- Door de uitvoering van dit scenario zal flink worden ingegrepen in gebieden waar de markt zelf al actief is. Dat is, mits dit binnen de vigerende wet- en regelgeving gebeurt, niet verboden maar kan wel tot protesten van marktpartijen leiden. Dit zal uiteraard vooral gelden voor de marktpartijen die niet met de Provincie participeren in het nieuwe netwerkbedrijf. Bovendien zouden dergelijke marktpartijen de levensvatbaarheid van het 'provinciebedrijf' met prijsverlagingen of agressieve marketing flink in de weg kunnen gaan staan.
- In dit model verstrekt de Provincie eigen vermogen aan een nieuw op te richten netwerkbedrijf. Indien dit netwerkbedrijf failliet gaat, dan betekent dit dat een deel van de investering verloren gaat.

#### **Volgende fase: opstellen operationeel plan van aanpak**

Na besluitvorming in PS zal het gekozen scenario vervolgens worden uitgewerkt tot een

operationeel plan voor de praktische implementatie van het scenario in Fryslân, inclusief een concreet investeringsplaatje voor de Provincie en een dekkingsvoorstel. Bij de uitwerking van een dergelijk plan zal nadrukkelijk aandacht besteed moeten worden aan, onder meer:

- De uitwerking van een investeringsmodel dat voldoet aan Europese wet- en regelgeving en de eigen provinciale financiële kaders;
- De keuze of het op te richten netwerkbedrijf zich zal moeten gaan richten op openheid op laag 1 en/of laag 2;
- Subsidie- en financieringsmogelijkheden verkennen en benutten die de Europese Unie beschikbaar heeft voor dergelijke investeringen in de breedbandinfrastructuur. In het voorjaar van 2011 zullen voor een dergelijk financieel instrumentarium voorstellen door de Europese Commissie en de Europese Investerings Bank (EIB) worden gepresenteerd;
- Als alle voorgaande zaken zijn uitgewerkt zal duidelijk worden in welke mate de Provincie door middel van het investeringsmodel binnen dit scenario in staat zal zijn overal in Fryslân onder marktconforme condities een FttH te realiseren. Mogelijk zal dan blijken dat de Provincie voor de (lichtgrijze en) witte gebieden parallel ook nog een subsidietraject zal moeten opzetten. Dan zal ook deze subsidievariant verder moeten worden geconcretiseerd om scherp te krijgen welke bedragen hiermee gemoed zullen zijn en binnen welke kaders deze subsidies zouden kunnen worden verstrekt. Uitgangspunt hierbij zal dan zijn dat de Provincie subsidie geeft aan de marktpartij die de minste subsidie nodig heeft om de gewenste gebieden te bedienen. In aanvulling hierop zullen eveneens alternatieven voor een dergelijke 'lump sum financiering' (directe subsidiëring) worden onderzocht, zoals bijvoorbeeld het verstrekken van leningen aan marktpartijen die de gewenste infrastructuur willen realiseren tegen een zeer lage rente.

In hoofdstuk 5 van het bijgevoegde rapport staat meer in detail beschreven welke activiteiten in de volgende fase zoal zullen worden uitgevoerd.

Na deze fase zal het operationeel plan, inclusief investeringsplaatje en dekkingsvoorstel, opnieuw ter besluitvorming aan PS worden aangeboden. Dat is dan het formele go-no-go-moment waarop definitief besloten wordt of wordt overgegaan tot de implementatie van het opgestelde operationele plan en de middelen die de Provincie daarvoor beschikbaar stelt. Maar op dat moment kan uiteraard ook nog besloten worden om van het gehele project af te zien.

## **Nadere toelichting op onderdelen**

## **Uitgangspunten/randvoorwaarden voor de Friese aanpak**

### *Hoogwaardig en toekomstvast*

In onze ambitie hebben we het over een hoogwaardige en toekomstvastе breedband-infrastructuur. Onder hoogwaardig en toekomstvast verstaan we hier dat de beoogde infrastructuur over dusdanige technische eigenschappen en mogelijkheden beschikt dat deze geschikt is om, eventueel na upgrade van de randapparatuur, te voorzien in een enorme groei van het dataverkeer in de komende tientallen jaren en ruimte biedt aan allerlei nieuwe diensten. Wij gaan hierbij uit van de zogenaamde Next Generation Accesnetworks (NGA's). Zie verder hierboven onder 'Externe omgevingsanalyse'.

### *Openheid*

Openheid heeft betrekking op de mate waarin en de wijze waarop een eigenaar van een netwerk concurrerende partijen toegang geeft tot zijn netwerk. We zien in de praktijk helaas dat deze eigenaars bij voorkeur ook hun eigen diensten over dit netwerk leveren of hun eigen diensten gunstigere condities bieden dan diensten van andere partijen.

Openheid kan op verschillende manieren bestaan:

- Laag 1: Toegang geven tot passieve infrastructuur. De eigenaar van het aansluitnetwerk verhuurt het medium (bijvoorbeeld een telefoonlijn) aan een andere partij. Deze partij kan deze lijn vervolgens gebruiken om diensten te leveren aan de eindklant. Een goed voorbeeld hiervan is bijvoorbeeld Tele2 dat via de telefonielijnen van KPN DSL aanbiedt.
- Laag 2: Toegang geven tot actieve infrastructuur. De eigenaar van het aansluitnetwerk verhuurt een actieve verbinding aan een andere partij.
- Laag 3: Toegang geven tot (content)diensten. De eigenaar van het aansluitnetwerk geeft een dienstenaanbieder de ruimte om via zijn platform bij de afnemer te komen. Denk bijvoorbeeld aan RTL4 dat via kabel-tv bij een huishouden komt.

Als Provincie zouden wij zoveel mogelijk openheid van de breedbandnetwerken na moeten streven. Openheid zorgt namelijk onder meer voor: concurrentie en dus een goede prijs-kwaliteitverhouding alsook de mogelijkheid tot innovatie; mogelijkheden voor nieuwkomers om gemakkelijk toe te treden tot de dienstenmarkt; een vrije keuze van de consument tussen verschillende aanbieders; diversiteit van aanbod; vrij Internet waar geen diensten geblokkeerd worden omdat ze ook op een andere manier worden aangeboden.

Als in de toekomst steeds minder infrastructuurtypen de vraag naar capaciteit kunnen beantwoorden, wordt voor de overblijvende infrastructuur openheid steeds belangrijker.

Overigens kan grotere openheid ook meer vragen van de capaciteit van het betreffende netwerk aangezien het netwerk soms door verschillende aanbieders gedeeld zal moeten worden.

Hoewel voor bepaalde netwerken (glasvezel en koper) de mate van openheid door de OPTA gereguleerd is (de OPTA stelt hiervoor zogenaamde maximum 'lijntarieven' vast, waardoor consumenten over deze aansluitingen eveneens diensten van andere partijen kunnen afnemen), is dat voor andere (kabel) niet zo.

De focus van de Provincie Fryslân zal zich in dit kader moeten richten op het realiseren van openheid op laag 1 en/of laag 2. In de volgende fase zal hierin een keuze gemaakt moeten worden, waarbij uitgangspunt zal zijn zo optimaal mogelijk te profiteren van de voordelen van een open infrastructuur zoals hiervoor geschetst. De discussie over openheid op laag 3 speelt zich op nationaal, Europees en soms zelfs mondiaal niveau af onder de noemer '*Netneutraliteit*'. Dit is een zeer diepgaande discussie en het ligt niet voor de hand om als Provincie aan deze discussie deel te nemen.

### *Beschikbaarheid*



In Fryslân zijn, ten opzichte van andere delen van Nederland, relatief veel afgelegen/perifere gebieden. Er is een groot aantal huishoudens, vaak boerderijen, dat ver verwijderd is van andere huishoudens. Vanwege hun ligging is het enorm duur om dergelijke huishoudens aan te sluiten op de beoogde breedbandinfrastructuur. Hoewel het wenselijk is dat alle huishoudens een aansluiting krijgen, zou in dit kader de vraag beantwoord moeten worden: *Krijgen alle huishoudens binnen dit project überhaupt een aansluiting op breedbandinfrastructuur?* Het lijkt op basis van het voorgaande echter acceptabel om een zeer hoge dekking te accepteren, bijvoorbeeld 99% van de huishoudens.

#### *Differentiatie tussen gebieden*

Het heeft uiteraard de voorkeur om geen onderscheid te maken tussen de meer urbane en de meer rurale gebieden, maar het kan in enkele gevallen het succes van bepaalde strategische opties aanzienlijk beïnvloeden. In dat kader kan gedacht worden aan:

*Verskil in moment van realisatie.* Er kan sprake van zijn dat huishoudens in bepaalde gebieden eerder aan bod komen dan huishoudens in andere gebieden.

*Verskil in gebruik technologieën.* In een aantal gevallen kan het aantrekkelijk zijn om sommige gebieden te ontsluiten met een andere technologie. Een voor de hand liggend voorbeeld lijken draadloze oplossingen in rurale gebieden te zijn.

*Verskil in prijsstelling.* Het is een belangrijke afweging in welke mate er kruissubsidie (of solidariteit) moet zijn tussen goedkopere en duurdere huishoudens.

#### *Doorlooptijd*

Na positieve definitieve besluitvorming in GS en PS is het belangrijk dat een dergelijk investeringsproject z.s.m. wordt gestart en uitgevoerd. Uitgegaan moet echter worden van een maximale doorlooptijd van 10 jaar.

#### *Financiële middelen*

In dit kader kan gedacht worden aan het inzetten van de volgende drie financiële instrumenten of een combinatie daarvan: proces-, subsidie- of investeringsgeld. E.e.a. natuurlijk met inachtneming van de geldende wet- en regelgeving op het gebied van telecommunicatie, staatssteun en aanbesteding, alsmede onze eigen financiële kaders.

#### *Juridische mogelijkheden*

De mogelijkheden die provincies hebben om de uitrol van breedband te stimuleren worden op een aantal manieren beperkt door de nationale en Europese wet- en regelgeving. Die beperkingen (en de mogelijkheden die overblijven) staan uitvoerig beschreven in Hoofdstuk 2.3. en de Juridische Bijlage van het bijgevoegde rapport.

Kort samengevat komt e.e.a. op het volgende neer:

#### *Staatssteun*

De Europese wetgeving op het gebied van staatssteun geeft aan onder welke omstandigheden het overheden toegestaan is de aanleg van breedbandinfrastructuur (mede) te financieren. E.e.a. is sterk afhankelijk van de mate waarin deze infrastructuur al in een bepaald gebied aanwezig is. In een gebied waar nauwelijks breedbandinfrastructuur aanwezig is mag meer dan in een gebied waar twee of meerdere netwerken concurreren. Specifiek maakt de Europese Commissie onderscheid tussen: wit gebied (een gebied waar NGA-netwerken momenteel niet voorhanden zijn en waarschijnlijk niet in de nabije toekomst (binnen drie jaar) door particuliere investeerders zullen worden aangelegd en volledig operationeel zullen worden gemaakt), grijs gebied (een gebied waarin in de komende drie jaar slechts één NGA-netwerk voorhanden is of zal worden uitgerold) en zwart gebied (een gebied waar meer dan één NGA-netwerk bestaat of in de komende drie jaar meerdere NGA-netwerken zullen worden uitgerold). Ten aanzien van de

mogelijkheden van staatssteun in deze verschillende gebieden kan gesteld worden dat: in zwart NGA-gebied staatssteun niet is toegestaan, in grijs NGA-gebied onder strikte voorwaarden, in wit NGA-gebied onder mildere voorwaarden. In alle gevallen moet voorgenomen steun echter worden aangemeld bij de Commissie.

Financiering van de aanleg van breedbandinfrastructuur door een overheid is niet in alle gevallen (onrechtmatige) staatssteun. Er zijn twee belangrijke uitzonderingen:

#### *Diensten van algemeen economisch belang (DAEB)*

Wanneer de overheidssteun is te beschouwen als een compensatie voor de kosten van activiteiten die een begunstigde onderneming verricht om diensten van algemeen economisch belang (DAEB) uit te voeren, is er geen sprake van 'voordeel' (het tweede staatssteun criterium) voor de onderneming.

De Provincie kan dus steun verlenen aan een onderneming die belast is met een dergelijke DAEB, in dit geval de ontwikkeling van een NGA.

Bij het benoemen van een dienst van algemeen economisch belang heeft de Provincie een behoorlijke vrijheid, al is deze bij lange na niet zo groot als wel wordt verondersteld.

Ondersteuning van een DAEB moet aan diverse voorwaarden voldoen. Zo moet een DAEB zijn benoemd voordat er sprake is van een compensatie en moet de onderneming die de dienst uitvoert dit doen op basis van wetgeving of een contract.

#### *Market Economy Investor Principle (MEIP)*

Wanneer de overheid de uitrol van breedband ondersteunt door middel van een participatie of een kapitaalbreng in de vennootschap die het project zal uitvoeren, moet worden nagegaan of deze investering staatssteun inhoudt. Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen volgt uit het beginsel van gelijke behandeling, dat kapitaal dat, al dan niet rechtstreeks, door de overheid ter beschikking aan een onderneming wordt gesteld, onder met normale marktvoorwaarden overeenkomende omstandigheden (marktconform), niet als staatssteun kan worden aangemerkt. Er is dan immers geen sprake van een voordeel ten opzichte van de situatie waarmee een bedrijf op de commerciële markt te maken zou hebben.

#### *Vraagbundeling*

Vraagbundeling is het coördineren en bundelen van de lokale of regionale vraag van overheid, instellingen en bedrijven, zodat een breedbandnetwerk op de meest efficiënte manier kan worden aangelegd. Bij toepassing van het vraagbundelmodel investeert de decentrale overheid in (pre-)sales activiteiten om de markt te stimuleren. Er is dus **geen** sprake van financiering van de aanleg van een breedbandnetwerk. Tot een dergelijke activiteit kan opdracht worden gegeven door de betreffende overheid waarbij rekening dient te worden gehouden met de staatssteunregels (de minimis), maar kan ook gekozen worden voor een zogenaamd 'open partnership', waarbij alle netwerkaanbieders die interesse hebben en aan de gestelde voorwaarden voldoen toegang krijgen tot de verzamelde vraag. Hiertoe sluit de decentrale overheid een raamovereenkomst met de geïnteresseerde netwerkaanbieders. De eindgebruiker kiest vervolgens individueel met welke netwerkaanbieder hij of zij een contract sluit.

#### *Aanbesteden*

Bij breedbandprojecten zijn naast overheden vaak bouwbedrijven, projectontwikkelaars en soms ook woningbouwcorporaties betrokken. Het gaat te ver om hier de diverse samenwerkingsvormen te bespreken tussen publieke en private partijen (PPS). Hier wordt volstaan met de opmerking dat over het algemeen de aanbestedingsregels vrijwel altijd van toepassing zijn dus ongeacht welke partij binnen een PPS uiteindelijk verantwoordelijk is voor de (Europese) aanbesteding. Afhankelijk van de samenwerkingsvorm, is er sprake van een entiteit die valt

onder de definitie van een aanbestedende dienst. In alle andere gevallen leiden PPS-constructies tot een “doorlegverplichting” van de overheid aan de private partijen. Nadrukkelijk wordt er hier op gewezen dat de PPS-constructie zèlf dient te worden aanbesteed.

### **Mogelijke rollen van de Provincie in de breedbandmarkt**

Als Provincie worden wij, met name door juridische kaders, beperkt in de rollen die wij in de breedbandmarkt kunnen spelen. In toenemende mate van inmenging zijn dat:

- Geen ingrijpen: De Provincie laat de markt haar werk doen. Er is geen rol voor de Provincie.
- Stimuleren: De Provincie stimuleert de breedbandmarkt, bijvoorbeeld door in te zetten op vraagbundeling of door het uitgeven van aansluitsubsidies aan consumenten. De Provincie is echter niet betrokken – direct noch indirect - bij de aanleg van netwerken.
- Investeren: De Provincie investeert in de breedbandmarkt en hanteert daarbij het Market Economy Investor Principle. In de praktijk kan dat betekenen dat zij samen met een marktpartij (joint venture) een nieuw netwerkbedrijf opricht dat in de provincie breedband gaat leveren. Het kan ook betekenen dat zij aandelen koopt van een bestaande marktpartij en de breedbandambities van die partij probeert te sturen.
- Subsidiëren: De Provincie subsidieert de aanleg van breedband in bepaalde gebieden (i.t.t. de eerder genoemde aansluitsubsidie komt deze subsidie direct bij marktpartijen terecht). Daarvoor volgt zij een regulier staatssteuntraject of een DAEB-traject. Voor het uitgeven van de subsidies wordt een aanbestedingsachtig traject gevolgd. De subsidie komt terecht bij die marktpartij die met de minste subsidie een gebied kan aansluiten.
- Investeren en Subsidiëren: De Provincie investeert in de breedbandmarkt zoals hierboven (onder de 3<sup>e</sup> bullet) aangegeven. Die investeringen worden gecombineerd met subsidies voor de aanleg van breedband in bepaalde gebieden, zie eveneens hierboven (onder de 4<sup>e</sup> bullet). Het bedrijf waar de Provincie aandeelhouder van is, dingt, evenals andere marktpartijen, mee naar die subsidies. In feite staat deze opstelling tussen de twee voornoemde in.

In Hoofdstuk 4.1. van het rapport worden deze rollen, op basis van de bovengenoemde ambitie en uitgangspunten/randvoorwaarden, in een confrontatiematrix gerelateerd aan de verschillende gebieden (witte, lichtgrijze, donkergrijze of zwarte) en wordt antwoord gegeven op de vraag: Hoe kan de Provincie zich opstellen in de verschillende gebieden? Hieruit komt naar voren dat de Provincie een palet aan mogelijkheden heeft om in te grijpen in de breedbandmarkt, maar dat die mogelijkheden variëren van licht tot relatief zwaar, dat deze verschillen per gebied en dat niet alle combinaties toegestaan of toereikend zijn. Op basis hiervan is een aantal combinaties gebundeld tot een viertal coherente strategische opties.

### **Betrokkenheid marktpartijen bij proces**

Aangezien de in dit PS-stuk voorgestelde besluitvorming betrekking heeft op ingrijpen van de provinciale overheid, binnen de daarvoor geldende juridische kaders, in een bestaande markt (i.e. de breedbandmarkt), volgen marktpartijen onze verrichtingen met argusogen. Dit geldt met name voor kabelbedrijven, voor wiens business onze activiteiten het meest als bedreigend worden ervaren. Deze marktpartijen zijn middels interviews nadrukkelijk in de gelegenheid gesteld hun input in het tot nu toe doorlopen proces te geven. Ook in de volgende fase zullen wij alle in Fryslân actieve breedbandpartijen opnieuw benaderen, om met hen verder te verkennen op welke wijze zij bereid zijn deel te nemen aan de praktische implementatie van het gekozen scenario en hen waar mogelijk in het operationele plan een rol te geven. Op deze wijze betrekken wij de marktpartijen op een proactieve wijze bij het proces en kan ons niet verweten worden dat wij ze links laten liggen en hun stem in het hele proces niet door ons is gehoord.