



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## **De Verordening gigabitinfrastructuur: een herhaling van zetten?**

Duijvenvoorde, G.P. van

### **Citation**

Duijvenvoorde, G. P. van. (2024). De Verordening gigabitinfrastructuur: een herhaling van zetten? *Nederlands Tijdschrift Voor Europees Recht*, 2024(1/2), 38-49.  
doi:10.5553/NtER/138241202024030001006

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4104930>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

# De Verordening gigabitinfrastructuur: een herhaling van zetten?

Prof. mr. G.P. van Duijvenvoorde\*

Het bereiken van een duurzame digitale infrastructuur is een van de doelstellingen van het Digital Decade 2030 programma.<sup>1</sup> In het licht van deze doelstelling heeft de Commissie op 23 februari 2023 een voorstel gepubliceerd voor een Verordening gigabitinfrastructuur waarmee de Richtlijn kostenreductie breedband wordt herzien om belemmeringen bij de aanleg van hoogwaardige netwerken, zoals glasvezelnetwerken en 5G, weg te nemen. Daarbij is het streven om de kosten van aanleg te verlagen door meer gebruik te maken van reeds bestaande fysieke infrastructuur en vergunningprocedures te versnellen. Tegelijkertijd publiceerde de Commissie een voorstel voor richtsnoeren op het gebied van gigabitconnectiviteit, met uitgangspunten die toezichthouders in acht moeten nemen als zij toegangsverplichtingen opleggen aan ondernemingen met aanmerkelijke marktmacht op een markt. Tevens startte de Commissie een algemene consultatie over de toekomst van telecommunicatieregulering, met vragen over nieuwe technologische ontwikkelingen, zoals de rol van artificiële intelligentie, en hoe in de toekomst kan worden bijgedragen aan de ontwikkeling van geavanceerde elektronische communicatienetwerken. Op 10 oktober 2023 werden de resultaten gepubliceerd en op 21 februari 2024 een witboek aan de hand waarvan de eerste stappen zullen worden gezet naar nieuwe regulering van Digitale Infrastructuren. Begin februari 2024 werd politieke overeenstemming bereikt over de Verordening gigabitinfrastructuur en werd de Aanbeveling gigabitconnectiviteit gepubliceerd.

Deze bijdrage gaat in op de vraag hoe de Verordening gigabitinfrastructuur (GIA) zal kunnen bijdragen aan

het verlagen van de drempels voor de aanleg van elektronische communicatienetwerken. Er zijn immers zowel in de huidige Richtlijn kostenreductie breedband als in de *best practices* van de Connectivity Toolkit al maatregelen opgenomen, en ook zijn er raakvlakken met de Telecomcode. De bijdrage start met een beschrijving van de bestaande maatregelen, en de problemen bij implementatie die ook blijken uit verschillende evaluaties van de effectiviteit van deze maatregelen. Daarna wordt het voorstel GIA besproken, waarbij ook de discussies in het regelgevingstraject aan de orde komen. Nadat de raakvlakken en relatie met de Telecomcode en Telecommunicatiewet zijn besproken, volgt een afsluitende beschouwing.

## De Richtlijn kostenreductie breedband

De Richtlijn kostenreductie breedband uit 2014<sup>2</sup> (hierna: de richtlijn) is een van de maatregelen op de digitale agenda om de aanleg van hoogwaardige elektronische communicatienetwerken te bevorderen.<sup>3</sup> De richtlijn is specifiek gericht op de zogenoemde civieltechnische werken die nodig zijn om, bijvoorbeeld, glasvezelnetwerken of elektriciteitsnetwerken aan te leggen. Bij civieltechnische werken kan worden gedacht aan het plannen van de graafwerkzaamheden, het vaststellen van een tracé waarin kabels worden gelegd, het technisch ontwerp, het aanvragen van de benodigde vergunningen bij gemeentes, de aanleg van bovengrondse verdeelpunten zoals straatkasten en het realiseren van huisaansluitingen. Er komt dus heel wat bij kijken voor

\* Prof. mr. G.P. (Gera) van Duijvenvoorde is als bijzonder hoogleraar Telecommunicatierecht verbonden aan eLaw van de Universiteit Leiden en is advocaat-in-dienstbetrekking bij KPN.

1 Besluit (EU) 2022/2481 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022 tot vaststelling van het beleidsprogramma voor het digitale decennium tot 2030 (*PbEU* 2022, L 323/4) (Digitale Decade 2030 programma). Op 27 september 2023 werd een eerste rapportage over de voortgang van dit programma gepubliceerd, zie <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2023-report-state-digital-decade>.

2 Richtlijn 2014/61/EU inzake maatregelen ter verlaging van de kosten van aanleg van elektronische communicatienetwerken met hoge snelheid (*PbEU* 2014, L 155/1). Gemakshalve zullen in deze bijdrage dergelijke netwerken met de term 'hoogwaardige netwerken' worden aangeduid.

3 Destijds ging het om de doelstelling dat alle Europeanen in 2020 toegang zouden krijgen tot een internetverbinding van ten minste 30 Mbps en dat ten minste 50% zou beschikken over een internetverbinding van meer dan 100 Mbps, zie de overwegingen 1 tot en met 7 richtlijn.

en nadat de ‘de schop in de grond’ wordt gezet. De kosten van deze civiele werkzaamheden kunnen fors oplopen en de benodigde vergunningen kunnen leiden tot een vertraging in de uitrol van glasvezelnetwerken. De richtlijn beoogt de kosten van civiele werkzaamheden te verlagen door gebruik te maken van de fysieke infrastructuur van andere netwerkexploitanten en vergunningsprocedures te versnellen. Alhoewel de richtlijn bijdraagt aan de connectiviteitsdoelstelling is deze in 2018 niet geïntegreerd in de Telecomcode maar zijn in de Telecomcode aanvullende bepalingen opgenomen voor bijvoorbeeld de toegang tot fysieke infrastructuur.<sup>4</sup>

De verplichtingen in de richtlijn gelden voor zowel de aanbieders van elektronische communicatienetwerken als aanbieders van nutsvoorzieningen op het gebied van energie, elektriciteit, verwarming, afval- en rioolwater en vervoer. Zij exploiteren allen een fysieke infrastructuur die in de richtlijn wordt gedefinieerd als ‘elk onderdeel van een netwerk dat bedoeld is om andere elementen van netwerken in onder te brengen zonder dat het zelf een actief element van het netwerk wordt’.<sup>5</sup> Hieronder valt de bovengrondse en ondergrondse fysieke infrastructuur die wordt gebruikt ten behoeve van de netwerken zoals mantelbuizen en kabelgoten waarin de kabels liggen, mangaten, masten, straatkasten, gebouwen, antenne-installaties, torens en palen.<sup>6</sup> De kabels zelf die door elektronische communicatienetwerkaanbieders worden gebruikt om breedbandtoegang aan te bieden, zijn niet aan te merken als fysieke infrastructuur.<sup>7</sup>

De richtlijn valt uiteen in vier pijlers. De richtlijn draagt allereerst lidstaten op om een netwerkexploitant te verplichten om bij een redelijk verzoek van aanbieders van elektronische communicatienetwerken toegang te verlenen tot de fysieke infrastructuur ten behoeve van de aanleg van hoogwaardige netwerken.<sup>8</sup> Een weigering moet gebaseerd zijn op objectieve, transparante en evenredige criteria, en dient binnen twee maanden te worden gegeven. Om te weten of gebruik kan worden gemaakt van fysieke infrastructuur is de tijdige beschikbaarheid van bepaalde minimuminformatie over de ligging van de fysieke infrastructuur (locatie en route), de aard en het huidige gebruik van de fysieke infrastructuur, en contactpersonen cruciaal. Daarom geldt een transparantieplichting voor netwerkexploitanten op basis waarvan zij informatie tijdig beschikbaar moeten stellen.<sup>9</sup>

De tweede pijler van de richtlijn betreft de coördinatie van civiele werken.<sup>10</sup> Coördinatie houdt in dat er bij geplande werkzaamheden van een netwerkexploitant, bijvoorbeeld voor de aanleg van een elektriciteitskabel, aan elektronische communicatieaanbieders de mogelijkheid wordt geboden om een redelijk verzoek in te dienen om gelijktijdig werkzaamheden die nodig zijn voor de aanleg van een openbaar elektronisch communicatienetwerk uit te voeren. Voor netwerkexploitanten die direct of indirect, geheel of gedeeltelijk met overheidsgeld gefinancierde civiele werkzaamheden uitvoeren, geldt daarnaast dat de voorwaarden voor coördinatie transparant en niet-discriminerend moeten worden vastgesteld. Om een verzoek tot coördinatie te kunnen doen is het noodzakelijk om te weten waar en wanneer de werkzaamheden zullen gaan plaatsvinden zodat ook op dit punt transparantieplichtingen gelden.<sup>11</sup>

De derde pijler van de richtlijn beoogt belemmeringen weg te nemen als gevolg van langdurige vergunningsprocedures, zoals instemmingsbesluiten van gemeentes die nodig zijn voor de aanleg van fysieke infrastructuur in openbare gronden.<sup>12</sup> De richtlijn bepaalt dat de beslistermijn maximaal vier maanden mag zijn en dat een weigering op basis van objectieve, transparante, niet-discriminerende en evenredige redenen moet worden gegeven.<sup>13</sup>

In de vierde plaats voorziet de richtlijn in het voorzien van aansluitingen op een hoogwaardige infrastructuur bij nieuwbouw- of grootschalige renovatieprojecten. Gebouwen die na 31 december 2016 zijn gebouwd – of waarvoor na die datum belangrijke renovatiewerken plaatsvinden waarvoor een bouwvergunning vereist is – moeten zijn voorzien van een inpandig netwerk met hoge snelheid, zoals een glasvezelaansluiting. Dergelijke gebouwen komen in aanmerking voor een vrijwillig te gebruiken ‘breedbandklaar’ keurmerk.<sup>14</sup> De fysieke binnenhuisinfrastructuur dient via een toegangspunt binnen of buiten het gebouw te worden ontsloten zodat aan aanbieders van openbare elektronische communicatienetwerken – die daartoe een redelijk verzoek doen – tegen billijke en niet-discriminerende voorwaarden toegang kan worden verleend.<sup>15</sup>

Lidstaten kunnen ervoor kiezen om een of meer bevoegde instanties op nationaal, regionaal of lokaal niveau aan te wijzen om de taken van een centraal informatiepunt uit te voeren waar, bijvoorbeeld, informatie kan worden opgevraagd of vergunningen kunnen worden ingediend.<sup>16</sup> Een dergelijk centraal informatiepunt is

4 Richtlijn (EU) 2018/1992 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie (PbEU 2018, L 321/36) (Telecomcode). Op Europees niveau is de benaming European Electronic Communications Code (EECC) ook gangbaar. Een voorbeeld is de later in deze bijdrage besproken mogelijkheid om aan aanbieders met aanmerkelijke marktmacht op grond van art. 72 Telecomcode een verplichting op te leggen om toegang te geven tot civieltechnische voorzieningen.

5 Art. 2 lid 2 richtlijn.

6 Art. 2 lid 2 richtlijn.

7 Ongebruikte glasvezels (*dark fibers*) en netwerken die worden gebruikt voor de voorziening met voor menselijke consumptie bestemd water vallen evenmin onder de definitie van fysieke infrastructuur.

8 Art. 3 richtlijn.

9 Art. 4 richtlijn. Lidstaten kunnen ervoor kiezen om deze informatie ter beschikking te stellen via een centraal informatiepunt.

10 Art. 5 richtlijn.

11 Art. 6 richtlijn.

12 Art. 7 richtlijn. In de praktijk kunnen de termijnen voor vergunningverlening lang zijn, bijvoorbeeld gemiddeld twaalf maanden in Tsjechië en acht maanden in Duitsland. Soms gelden ook maximale termijnen, zoals acht maanden in Spanje en zes maanden in Portugal. Zie voor een overzicht Impact Assessment Report, SWD(2023)46 final, Part 1/2 (Impact Assessment Report 2023 1/2), p. 24-25.

13 Lidstaten kunnen ervoor kiezen om een vergunningaanvraag via een centraal informatiepunt mogelijk te maken.

14 Art. 8 richtlijn.

15 Art. 9 richtlijn.

16 Zie art. 7 lid 2 richtlijn.

dus niet verplicht. Lidstaten zijn wel verplicht om te voorzien in geschilbeslechting, bijvoorbeeld in geval van geschillen over de toegangsvoorwaarden en passende financiële vergoedingen.<sup>17</sup> De richtlijn bevat een minimumharmonisatie en geeft relatief veel ruimte aan lidstaten om niet alle bepalingen te implementeren. Net als veel andere lidstaten heeft Nederland van deze ruimte gebruikgemaakt. Daarbij geldt voor de meeste lidstaten, waaronder Nederland, dat de richtlijn te laat is geïmplementeerd.<sup>18</sup> De complexiteit van de implementatie zou daaraan debet zijn geweest: de opgenomen verplichtingen zijn sectoroverschrijdend waardoor zij aanpassingen vergen van verschillende typen wetgeving, en tevens raken zij verschillende bevoegdheden op lokaal en regionaal niveau.<sup>19</sup>

## Implementatie in Nederland

Op 31 maart 2018 is de richtlijn verspreid in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd, namelijk in de hoofdstukken 5, 5a, 12 en 15 Telecommunicatiewet (Tw), de hoofdstukken 4 en 5 Wet informatie-uitwisseling bovengrondse en ondergrondse netten en netwerken (Wibon) en het Bouwbesluit.<sup>20</sup> De Nederlandse wetgever heeft daarbij gekozen voor een minimumharmonisatie, met als gevolg dat, bijvoorbeeld, de toegangsverplichtingen niet wederkerig zijn en alleen op aanbieders van andere dan elektronische communicatienetwerken rusten.<sup>21</sup> Evenmin is een centraal informatiepunt ingericht ter ondersteuning van de transparantieplichtingen en de vergunningverlening.<sup>22</sup> Voor

de invulling van de transparantieplichting is aangesloten bij de destijds al bestaande informatiesystemen, zoals het door het Kadaster beheerde informatie-uitwisselingsstelsel KLIC dat op basis van de Wet Informatie-uitwisseling ondergrondse netten (Wion) – de voorloper van de Wibon – was ontwikkeld om informatie over de ligging van (ondergrondse) netten te verstrekken.<sup>23</sup> Dit KLIC-systeem is uitgebreid met informatie over de (bovengrondse) fysieke infrastructuur en civiele werken<sup>24</sup> en inmiddels ook toegankelijk via een app.<sup>25</sup> Het toezicht is opgedragen aan de Autoriteit Consument & Markt (ACM) voor wat betreft de verplichtingen die in de Tw zijn geïmplementeerd en de Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (RDI) voor, bijvoorbeeld, geschillen over informatieplichtingen. Deze instanties zijn ook de geschilbeslechtende instanties. Zij dienen met elkaar te coördineren als de geschillen op beide terreinen liggen.<sup>26</sup>

## Connectivity Toolbox

Al op 27 juni 2018 publiceerde de Commissie een rapport over de implementatie.<sup>27</sup> Daarin werden aanbevelingen gedaan over de inrichting van een centraal informatiepunt, het vergroten van de rechtszekerheid bij de wijze waarop geschillen over tarieven worden afgehandeld, het bereiken van meer efficiëntie bij de vergunningverlening en de bevordering van de samenwerking tussen toezichthouders.<sup>28</sup> Twee jaar later constateerde de Commissie dat de richtlijn niet de gewenste bijdrage leverde aan de connectiviteitsdoelstelling. Omdat er ook op andere terreinen acties nodig bleken om de connectiviteitsdoelstelling te behalen, werd aan lidstaten aanbevolen om een *toolbox* met goede praktijken (*best practices*) op te stellen voor onderwerpen als het delen van faciliteiten, het verlenen van vergunningen voor de aanleg van netwerken, de timing en inrichting van radiospectrumveilingen (5G).<sup>29</sup> Het instrument van een

17 Art. 10 richtlijn.

18 Zie ook het rapport van de Commissie over de implementatie van de richtlijn, COM(2018)492 final van 27 juni 2018 (Implementatierapport 2018), p. 4 waarin wordt aangegeven dat alleen Italië tijdig heeft geïmplementeerd en de andere 27 lidstaten schriftelijk zijn aangemaand. Persbericht Richtlijn verlaging kosten voor breedband: 'Commissie daagt Bulgarije en Nederland voor het Hof en sluit twee zaken, IP/18/352' van 25 januari 2018. Zie ook HvJ 20 oktober 2017, C-605/17, ECLI:EU:C:2018:190 (*Europese Commissie/Slowaakse Republiek*) en HvJ 8 juli 2019, C-543/17, ECLI:EU:C:2019:573, SEW 2020, nr. 1, p. 46-49, m.nt. T. Joris & S. van der Jeught (*Europese Commissie/Koninkrijk België*) waarin een mededeling dat de omzettingsmaatregelen in voorbereiding waren onvoldoende werd geacht om de implementatiedatum niet te halen.

19 Een belangrijke oorzaak voor de vertraging van de implementatie in Nederland had te maken met een lopend onderzoek naar de vraag in hoeverre ongebruikte infrastructuur nog geschikt en noodzakelijk kon zijn voor de uitrol van breedband, zie Kamerbrief 14 november 2016, *Kamerstukken II* 2016/17, 33612, nr. 7, p. 2.

20 Wibon, *Stb.* 2018, 73, zoals gewijzigd per 1 juli 2018, (*Stb.* 2018, 120), 1 januari 2019 (*Stb.* 2019, 487) en 1 juli 2021 (*Stb.* 2021, 135) en Besluit informatie-uitwisseling ondergrondse netten, *Stb.* 2011, 349 alsmede art. 6.56-6.59 Bouwbesluit, zoals toegevoegd bij Besluit van 13 juni 2017, *Stb.* 2017, 268 (inwerkingtreding 14 juni 2017).

21 Zie art. 5a.3 lid 1 Tw. Dit is overigens in veel andere lidstaten ook het geval, zie Implementatierapport 2018, p. 5 waaruit blijkt dat destijds alleen Bulgarije, Cyprus, Denemarken, Estland, Duitsland, Finland, Luxemburg, Slovenië en Spanje een verplichting tot het verlenen van wederzijdse toegang hebben geïmplementeerd.

22 Uit het Implementatierapport 2018, p. 5 blijkt dat Bulgarije, Cyprus, Finland, Griekenland, Litouwen, Oostenrijk, Polen, Portugal, Slowakije en Tsjechië wel hebben gekozen voor het beschikbaar stellen van de informatie via een centraal informatiepunt.

23 Zie MvT Wibon, *Kamerstukken II* 2016/17, 34739, nr. 3, p. 11-13. Andere informatiesystemen zijn de Basisregistratie Grootchalige Topografie en het Antenneregister.

24 Zie art. 4 en 5 Wibon, en MvT Wibon, *Kamerstukken II* 2016/17, 34739, nr. 3, p. 15.

25 Zie Rb. Rotterdam 10 november 2022, ECLI:NL:RBOT:2022:9563 waarin werd bevestigd dat de KLIC-viewer, waarmee via een desktop en online graafmeldingen kunnen worden ontvangen en gebiedsinformatie kan worden bekeken, onder de publieke taak van het Kadaster valt, en daarmee onder de uitzonderingen van art. 215h lid 5 Mededingingswet.

26 Zie art. 12.5 lid 5 Tw en art. 23 lid 4 Wibon. Het toezicht op het Bouwbesluit is belegd bij de gemeente.

27 Conform de verplichting uit art. 12 richtlijn, zie COM(2018)492 final van 27 juni 2018 (Implementatierapport 2018). Ter voorbereiding hiervan heeft WIK Consult de toepassing in de lidstaten in kaart gebracht en aanbevelingen gedaan, zie WIK Consult, *Study on Implementation and monitoring of measures under Directive 61/2014, SMART 205/0066*.

28 Zie Implementatierapport 2018, p. 13 en 14.

29 Zie Aanbeveling van de Commissie van 18 september 2020 betreffende een gemeenschappelijke Toolbox van de Unie om de kosten van de uitrol van netwerken met zeer hoge capaciteit te verlagen en een tijdige en investeringsvriendelijke toegang tot 5G-radiospectrum te waarborgen, ter bevordering van de connectiviteit als ondersteuning van het economisch

*toolbox* en *best practices* is door de Commissie op meerdere terreinen als ‘crisis softlaw’, bijvoorbeeld in het kader van de COVID-19-crisis, gebruikt. De aanbeveling bevat concrete aanwijzingen over de gewenste richting van de *best practices* en een tijdpad met mijlpalen die lidstaten moesten doorlopen om overeenstemming te bereiken over de implementatie van een *toolbox*. De toonzetting en inrichting (zoals mijlpalen en implementatierapporten) wekken echter de indruk dat het om afdwingbare regelgeving zou gaan.<sup>30</sup> Dat geldt ook voor de Common Union Toolbox for Connectivity (hierna: Toolbox) met 38 *best practices*.<sup>31</sup> De eerste 21 *best practices* hebben betrekking op de richtlijn.<sup>32</sup> Andere *best practices* liggen buiten de reikwijdte van de richtlijn en betreffen onderwerpen als de duurzaamheid van investeringen in 5G, grensoverschrijdende vergunningverlening van radiospectrum en het informeren van het publiek over straling (EMF-standaarden).<sup>33</sup> Een deel van de *best practices* vraagt om een invulling die verder gaat dan op basis van de richtlijn vereist is. En dat ontmoette weerstand bij lidstaten, wat ook blijkt uit hun rapportages waarin zij aangeven slechts een beperkt aantal *best practices* te implementeren.<sup>34</sup> Nederland heeft aangegeven een positieve grondhouding te hebben maar tegelijkertijd een voorbehoud te maken ten aanzien van de proportionaliteit van de aanbevelingen en de Toolbox.<sup>35</sup>

## Evaluatie

Hebben alle inspanningen geleid tot een effectievere implementatie waarbij knelpunten zijn weggenomen?

herstel na de COVID-19-crisis in de Unie, Brussel, C(2020)6270 final (Aanbeveling). De inhoud van de aanbeveling is beschreven in G.P. van Duijvenvoorde, ‘Kroniek Telecommunicatie’, *NtEr* 2020, afl. 7/8, p. 212-214.

- 30 Zie C. Andone & F. Coman-Kund, ‘Persuasive rather than “binding” EU soft law? An argumentative perspective on the European Commission’s soft law instruments in times of crisis’, *The Theory and Practice of Legislation* 2022, p. 22-47, DOI: 10.1080/20508840.2022.2033942 die ingaan op het instrument en de effectiviteit daarvan.
- 31 Zie The Connectivity Toolbox | Shaping Europe’s digital future (europa.eu) (Toolbox). Lidstaten werden bij het vaststellen van deze Toolbox bijgestaan door een Connectivity Special Group. De Implementatie Roadmap EU Connectivity Toolbox For The Netherlands is te raadplegen via [www.overalsnelinternet.nl](http://www.overalsnelinternet.nl).
- 32 Overigens zijn niet voor alle onderwerpen uit de richtlijn *best practices* geformuleerd. Zo zijn er bijvoorbeeld geen *best practices* opgenomen over de aanleg van de coördinatie van civiele werken en de toegang tot de in-pandige fysieke infrastructuur. Zie ook Impact Assessment Report 2023 1/2, p. 13.
- 33 Zie Toolbox, Best Practices 22-39, Impact Assessment Report 1/2, p. 13, voetnoot 28.
- 34 Dit blijkt uit Commission Staff Working Document. Zie Impact Assessment Report 2023 1/2, p. 13 op basis van de 22 rapporten (van 21 lidstaten en Noorwegen) die de Commissie heeft ontvangen over de implementatie van de Toolbox.
- 35 Daarbij zullen de uitkomst van het werk van de Radio Spectrum Policy Group en de consultatie van Berec op dit punt worden gevolgd. Zie de in 2023 gepubliceerde vragenlijst van RSPG, [https://radio-spectrum-policy-group.ec.europa.eu/system/files/2023-02/RSPG23-014final-sub-group-Climate\\_Change\\_Questionnaire-2023\\_0.pdf](https://radio-spectrum-policy-group.ec.europa.eu/system/files/2023-02/RSPG23-014final-sub-group-Climate_Change_Questionnaire-2023_0.pdf) en BEREC Report on Sustainability: Assessing BEREC’s contribution to limiting the impact of the digital sector on the environment, BEREC BoR (22) 93, 9 juni 2022.

Het antwoord daarop is niet positief, zoals blijkt uit een in 2023 gepubliceerd gedetailleerd rapport van WIK Consult.<sup>36</sup> Weliswaar heeft de richtlijn in de periode 2016-2020 bijgedragen aan de aanleg van ten minste 100.000 km hoogwaardige elektronische communicatienetwerken in de Europese Unie, maar de kosten van civieltechnische werken, die wel kunnen oplopen tot 80% van de totale aanlegkosten, zijn onverminderd hoog.<sup>37</sup> In twee lijvige Impact Assessment Rapporten<sup>38</sup> komt de Commissie tot de conclusie dat vanwege de vrijblijvendheid van de bepalingen in de richtlijn en het bestaan van aanzienlijk veel ruimte voor uitsluitingen van en uitzonderingen op de verplichtingen, nog steeds geen homogene implementatie van de richtlijn is bereikt en knelpunten niet zijn weggenomen. Dat neemt niet weg dat sommige lidstaten meer maatregelen hebben genomen dan dat op basis van de richtlijn verplicht is<sup>39</sup> en dat er verschillen bestaan afhankelijk van het onderwerp.<sup>40</sup> Sommige *best practices* uit de Toolbox zijn – hoewel niet homogeen – wel degelijk geïmplementeerd, zoals op het punt van de geschillenbeslechting, maar een groot aantal moet nog worden ontwikkeld, bijvoorbeeld ten aanzien van het formuleren van uitzonderingen op de vergunningenplicht, de inkorting van vergunningsprocedures, of de beschikbaarheid van informatie bij een centraal informatiepunt. Andere *best practices* blijken nauwelijks te zijn geïmplementeerd, zoals de mogelijkheid om stilzwijgend gedoogbeslissingen te verlenen, het verlenen van toegang tot de openbare infrastructuur of het voorzien in een instantie die de toegang tot openbare infrastructuur coördineert.<sup>41</sup> Grotendeels betreffen dit de bezwaren uit het Nederlandse implementatierapport over de Toolbox.

De conclusie van de Commissie is dan ook dat de richtlijn onvoldoende bijdraagt aan de gigabitconnectiviteitsdoelstellingen voor 2030.<sup>42</sup> Dat is problematisch

- 36 WIK Consult en ICF, Support Study associated with the Review of the Broadband Cost Reduction Directive: Evaluation Report, 2023.
- 37 WIK Consult en ICF 2023, p. 1 waarbij overigens naar een eerdere rapportage van WIK en Impact Assessment wordt verwezen.
- 38 Beide Impact Assessment Reports zijn gepubliceerd als bijlage bij het voorstel GIA, namelijk het Impact Assessment Report 2023 1/2 met o.a. een weergave van de mogelijke beleidsopties en gevolgen daarvan; Impact Assessment Report, SWD (2023)46 final van 23 februari 2023, Part 2/2 met een evaluatie van de huidige richtlijn op basis van het WIK Consult en ECF rapport (Impact Assessment Report 2023 2/2).
- 39 Sommige lidstaten voorzien bijvoorbeeld in een toegang tot voorzieningen die niet vallen onder de fysieke infrastructuur en in eigendom zijn bij gemeentes of zijn aan te merken als niet-netwerk elementen, zoals openbare gebouwen en straatmeubilair. Een vijfde van de lidstaten zou bijvoorbeeld voorzien in een informatieverstrekking via kaarten en een derde van de lidstaten in het proactief melden van geplande civiele werkzaamheden, zie Impact Assessment Report 2023 1/2, p. 10, voetnoot 9.
- 40 Impact Assessment Report 2023 1/2, p. 10, voetnoot 9. Zo zijn transparantieplichtingen bijvoorbeeld vaker geïmplementeerd dan de verplichtingen over coördineren van civiele werken. In ongeveer de helft van de lidstaten bestaat een verplichting tot coördinatie van civiele werken voor privaats gefinancierde netwerkoperators. Sommige lidstaten hebben methoden ontwikkeld om toegangstarieven vast te stellen en referentieaanbiedingen op te stellen terwijl enkele lidstaten voorzien in een raamwerk voor het delen van kosten bij vergunningenprocedures.
- 41 Impact Assessment Report 2023 1/2, p. 14.
- 42 Impact Assessment Report 2023 1/2, p. 18. Wanneer meer gebruik zou worden gemaakt van de toegang tot de bestaande fysieke infrastructuur

omdat de vraag naar connectiviteit blijft toenemen vanwege het stijgende dataverbruik. Voor de beschikbaarheid van deze gigabitconnectiviteit zijn toepassingen van technologieën als FttH (fiber-to-the-home technologie) of 5G cruciaal<sup>43</sup> en is een bedrag van € 65 miljard aan investeringen vereist.<sup>44</sup> Een herziening van de richtlijn wordt dan ook noodzakelijk geacht om bij te kunnen dragen aan de Gigabit-doelstellingen.<sup>45</sup> Tegen deze achtergrond publiceerde de Commissie op 23 februari 2023 een voorstel voor een Verordening gigabitinfrastructuur (voorstel GIA).<sup>46</sup>

## De Verordening gigabitinfrastructuur

De term Verordening gigabitinfrastructuur zou mogelijk de indruk kunnen wekken dat dit een algemene verordening is waarbij hoogwaardige telecommunicatiewerken, zoals glasvezelnetwerken en 5G-netwerken worden gereguleerd. Dit is echter niet het geval. Het voorstel GIA beoogt vooral de richtlijn te vervangen en omvat dan ook de vier pijlers uit de bestaande richtlijn maar neemt daarbij een deel van de vrijheid van de lidstaten in hun keuze van implementatie weg.<sup>47</sup> De aangescherpte vier pijlers zullen nader worden besproken waarbij ook zal worden ingegaan op de discussiepunten in het in 2023 doorlopen regelgevende traject.

### Toegang tot de fysieke infrastructuur

Allereerst wordt in het voorstel GIA de definitie van fysieke infrastructuur uitgebreid tot de door publieke organisaties beheerde infrastructuur, ook als deze niet wordt gebruikt voor het exploiteren van netwerken. Daaronder vallen gebouwen, inclusief daken, gevels en ingang tot gebouwen, maar ook straatmeubilair, zoals lantaarnpalen, straatborden, stoplichten, billboards, bus- en tramhaltes, metro- en treinstations, tolpoorten mits zij geschikt zijn om netwerkelementen te ondersteunen. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan het door, onder andere, Berec gesignaleerde probleem dat de richtlijn daarin niet voorziet en de *best practices* op dit punt ontoereikend zijn.<sup>48</sup> Voor netwerkexploitanten en publieke organisaties, zoals gemeentes, die fysieke infrastructuur bezitten of controleren geldt een toegangsverplichting.<sup>49</sup> Als de door de publieke organisaties beheerde infrastructuur niet geschikt is voor toegang, bijvoorbeeld vanwege architectonische redenen, dan moet dit bekendgemaakt worden.<sup>50</sup> Tevens is voorzien in een wederkerigheid van de toegangsverplichtingen waardoor iedere exploitant, dus ook de exploitant van nutsactiviteiten of de aanbieders van bijbehorende faciliteiten, toegang kan verzoeken tot de fysieke infrastructuur van aanbieders van elektronische communicatienetwerken en deze aanbieders ook het recht hebben om dergelijke toegang te verlenen. De bestaande vrijheid van lidstaten om de toegang tot faciliteiten van aanbieders van elektronische communicatienetwerken uit te sluiten – zoals thans het geval is in de Nederlandse wetgeving – zal daarmee gaan vervallen.

In het voorstel GIA wordt bepaald dat publieke organisaties en netwerkoperators tegen eerlijke en redelijke tarieven en voorwaarden toegang tot hun fysieke infrastructuur moeten bieden. Publieke organisaties hebben daarbij ook een plicht om de toegang tegen niet-discriminerende voorwaarden te verlenen. Of een voorwaarde eerlijk en redelijk is, hangt onder andere af van de inhoud van bestaande overeenkomsten en commerciële voorwaarden, de mogelijkheid om kosten te dekken en de invloed op het businessplan van de toegangsverlener, zoals bijvoorbeeld van de aanbieders van torens die toegang aan meerdere gebruikers bieden. Bij toegangsgeschillen moet rekening worden gehouden met de economische levensvatbaarheid van de investeringen, de invloed van toegang op de *downstream* concurrentie,

dan zou dit kunnen leiden tot een kostenbesparing van 10-30% (bij vaste netwerken) en van meer dan 30% bij draadloze (inclusief mobiele) netwerken. De coördinatie van civiele werken en meer transparantie zou een kostenbesparing van 30% kunnen opleveren, hetgeen kan oplopen tot 50% als er ook een coördinatie met andere nutsbedrijven zou plaatsvinden.

43 Impact Assessment Report 2023 1/2, p. 11. De Commissie verwijst hier naar de Support Study associated with the Review of the Broadband Cost Reduction Directive: Evaluation Report, van ICF, WIK & EcoAct 2023 (Support Study).

44 Zie voor dit bedrag, persbericht van de Raad van 5 december 2023, Verordening gigabitinfrastructuur: Raad bepaalt standpunt voor snellere uitrol van hogesnelheidsnetwerken in de EU, 891/23.

45 Zie Impact Assessment Report 2023 1/2, p. 8, 29-33.

46 Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake maatregelen om de kosten van de uitrol van elektronische communicatienetwerken met gigabitsnelheden te verlagen en tot intrekking van Richtlijn 2014/61/EU (verordening gigabitinfrastructuur) COM(2023)94 final van 23 februari 2023 (Commissie-voorstel GIA of oorspronkelijke voorstel). Zie verder in het kader van het wetgevend proces het ECOSOC-advies TEN/806 van 26 juni 2023, het standpunt van de Committee on Industry, Research and Energy van het Europees Parlement van 19 september 2023, de derde compromistekst van de Raad van 13 oktober 2023 (2023/0046(COD)) en de tekst van 5 december 2023 op basis waarvan de trilog tussen de Raad en het Parlement is ingegaan begin 2024 en op 5 februari 2024 politieke instemming werd bereikt IP/24/941, 21 februari 2024, en 6845/24 van 9 februari 2024, Voorstel GIA). Deze laatste tekst is gebruikt in deze bijdrage.

47 Na het Commissie-voorstel is bij de behandeling in het Europees Parlement (2023/0046(COD)) een heel ander onderwerp toegevoegd aan het voorstel, het punt, namelijk de afschaffing van retailtoeslagen bij interstatelijke communicatie en wijziging van de Verordening open internet-toegang (531/2012, PbEU 2018, L 321/1), maar dit onderwerp valt buiten de reikwijdte van deze bijdrage.

48 Zie BEREK Opinion on the Revision of the Broadband Cost Reduction Directive, BoR (21) 30, 11 maart 2021 waaruit valt af te leiden dat met name het verkrijgen van toegang tot de fysieke infrastructuur en het coördineren van civiele werken, in de praktijk problematisch zijn. Berec ziet hierin een discrepantie met art. 57 Telecom Code waarin een toegangsverplichting is opgenomen voor fysieke infrastructuur dat in publieke handen is en geschikt is om als draadloos toegangspunt te dienen. Zie Berec-rapport, p. 9-10, Impact Assessment report 2023 2/2 p. 21.

49 Zie art. 3 lid 1 voorstel GIA. De verplichting is vergelijkbaar met de regeling voor draadloze toegangspunten met klein bereik (*small cells*) in art. 57 Telecomcode en hoofdstuk 5c Tw. Ook eigenaren, van bijvoorbeeld land, kunnen onder de toegangsverplichting vallen (zie art. 3, lid 1a) en onder omstandigheden tevens voor private eigenaren van gebouwen (zie art. 3, lid 1b), bijvoorbeeld in rurale gebieden, als lidstaten daarvoor kiezen.

50 Art. 3 lid 6 voorstel GIA.

*business cases* en of de toegangsverzoeker eerder de mogelijkheid heeft gekregen om via een mede-investeringsregeling mee te doen met de aanleg van een netwerk.<sup>51</sup> Ook kan worden meegewogen of er een alternatieve vorm van toegang wordt aangeboden, zoals een toegang op *wholesale* niveau mits deze toegang tegen eerlijke en redelijke voorwaarden plaatsvindt en in het betreffende dekkingsgebied geen ander glasvezelnetwerk beschikbaar is. Een onderbouwde weigering dient binnen twee maanden na de datum van ontvangst van het volledige verzoek te worden gegeven. Evenals in de richtlijn worden mogelijke gerechtvaardigde weigeringsgronden benoemd. In het wetgevend traject zijn, met name, zorgen geuit in het kader van de veiligheid van netwerken. Publicatie van de redenen van de weigering kan immers vanwege veiligheidsredenen ongewenst zijn als gevolg waarvan in de laatste tekst van het voorstel expliciet is bepaald dat in deze situatie geen onderbouwing behoeft te worden gegeven. Lidstaten kunnen een orgaan in het leven roepen dat de toegangsverzoeken gericht aan overheidsorganen gaat coördineren, en dat juridisch en technisch advies geeft over de onderhandeling over de toegangsvoorwaarden, alsmede het verstrekken van informatie. Als er al een verplichting is om fysieke infrastructuur ter beschikking te stellen op basis van de Telecomcode of de staatssteunregels, dan zijn de toegangsverplichtingen uit de richtlijn niet van toepassing.

Het voorstel GIA scherpert de transparantieplichtingen aan en bepaalt dat netwerkaanbieders en publieke instanties binnen tien werkdagen na een verzoek om informatie de minimuminformatie in elektronische vorm ter beschikking moeten stellen via het centrale informatiepunt.<sup>52</sup> Is er een risico dat hierdoor de veiligheid van kritische nationale infrastructuren of van overheidsgebouwen in het geding komt, dan geldt de transparantieplichting niet. Als er voor de fysieke infrastructuur geen toegangsverplichting geldt, of als deze niet technisch geschikt is om te worden gebruikt voor het aanleggen van hoogwaardige netwerken dan is er geen transparantieplichting. Evenmin geldt deze als een informatieplichting over bepaalde typen infrastructuur disproportioneel is gelet op een kosten-batenanalyse.<sup>53</sup>

### Coördinatie van civiele werkzaamheden

Het voorstel GIA bevat een met de richtlijn vergelijkbare regeling voor het coördineren van civiele werkzaamheden op basis waarvan eigenaren van fysieke infrastructuur en netwerkexploitanten moeten voldoen aan elk redelijk verzoek tot coördinatie. Een verzoek tot coördinatie kan als onredelijk worden beschouwd als dit verzoek wordt gedaan in een gebied dat eerder voorwerp

was van een geografisch onderzoek op basis van de Telecomcode waarbij een nationale bevoegde instantie aan partijen heeft gevraagd om uitrolplannen in het betreffende gebied door te geven en/of waarbij een publieke consultatie is gestart over het met staatssteun aanleggen van netwerken.<sup>54</sup> Concreet kan het gaan om de aanleg in rurale gebieden (buitengebieden) die verstoken dreigen te blijven van hoogwaardige netwerken omdat geen enkele commerciële aanbieder gaat aanleggen en ingrijpen door de overheid noodzakelijk is gebleken.<sup>55</sup> Als een verzoekende partij heeft aangegeven in het betreffende gebied geen hoogwaardige netwerken aan te leggen, maar vervolgens om coördinatie van de werkzaamheden gaat vragen bij een aanbieder die wel in het betreffende gebied gaat aanleggen, dan kan een dergelijk verzoek tot coördinatie onredelijk zijn en worden geweigerd. In de situatie dat de werkzaamheden worden verricht ten behoeve van een netwerk dat met staatssteun wordt aangelegd, zal daaraan veelal de randvoorwaarde zijn verbonden dat het netwerk over voldoende capaciteit dient te beschikken om tegemoet te komen aan toekomstige behoeften van toegang tot derden. Dit betekent dat derde partijen na de aanleg om toegang tot de fysieke infrastructuur kunnen verzoeken maar dat bij de aanleg geen verplichting tot coördinatie van werkzaamheden ten behoeve van derden geldt.

De transparantievereisten over de geplande civiele werkzaamheden zijn aangescherpt met de verplichting om een inschatting te geven van de datum waarop de informatie over de uit te voeren werkzaamheden beschikbaar komt. Informatie over de geplande civiele werkzaamheden op het gebied van de aanleg van fysieke infrastructuur of wegwerkzaamheden dient digitaal uiterlijk drie maanden voor de datum van aanvraag van de vergunning te worden ontsloten. Aanbieders moeten de informatie op verzoek kunnen inzien via het centrale informatiepunt en in elektronische vorm. De informatie dient binnen 15 dagen na ontvangst van een dergelijk informatieverzoek tegen evenredige, non-discrimatoire en transparante voorwaarden te worden verstrekt. Transparantieverplichtingen kunnen worden beperkt in het kader van de openbare veiligheid, bij kritische nationale infrastructuren of de beperkte omvang van de werkzaamheden.

### Vergunningverlening en gedoogbeslissingen

De voorschriften voor de vergunningverlening van bevoegde autoriteiten, inclusief gedoogbeslissingen, worden aanzienlijk aangescherpt in het voorstel GIA alhoewel deze in het wetgevingstraject vanwege de bezwaren van lidstaten zijn afgezwakt. Lidstaten wordt opgedragen om ervoor te zorgen dat de voorwaarden en

51 Op basis van art. 76 Telecomcode bestaat deze mogelijkheid tot mede-investering. Door hiermee rekening te houden wordt tegemoetgekomen aan de zorgen die tijdens de consultatie waren geuit door kleinere netwerkexploitanten.

52 Indien gerechtvaardigd kan de deadline met vijf werkdagen worden verlengd. Voor kleine gemeentes met minder dan 3500 inwoners kunnen lidstaten afwijkende termijnen bepalen, zie art. 4, lid 2a voorstel GIA.

53 Zie art. 4 lid 1 en art. 4 lid 5 voorstel GIA.

54 Zie art. 5 voorstel GIA. Zie voor het geografisch onderzoek art. 22 Telecomcode en art. 18.7a Tw, en voor de staatssteunregels de Richtsnoeren voor staatsteun aan breedbandnetwerken (PbEU 2023, C 26/1).

55 In Nederland wordt ingeschat dat ongeveer 19.000 huishoudens niet door de markt zullen worden ontsloten, zie Kamerbrief 28 juni 2022, en het rapport van Dialogic, *De uitdagingen van snel internet in het buitengebied*, 2021.098.2206 van 22 maart 2022 dat in opdracht van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat is opgesteld.

procedures voor vergunningverlening in de gehele lidstaat consistent zijn. Gelet op het feit dat veel van deze vergunningen door lokale overheden worden afgegeven, zal deze aanscherping mogelijk gevolgen hebben voor de autonomie van deze lokale overheden. Daarnaast zullen de uitgangspunten voor de vergunningverlening, inclusief de gedoogbeslissingen, de ontwikkeling van de aanleg van hoogwaardige netwerken niet mogen belemmeren.<sup>56</sup> Vergunningverleners, zoals lokale overheden, dienen de informatie over de voorwaarden en procedures van vergunningverlening op elektronische wijze te verstrekken via een centraal informatiepunt. Een aanbieder moet de mogelijkheid hebben om via een centraal informatiepunt op elektronische wijze een vergunning aan te vragen en daar ook informatie over de status van zijn aanvraag op te vragen.

Op basis van het voorstel GIA dienen de bevoegde autoriteiten binnen 20 werkdagen na ontvangst van de aanvraag te laten weten of de aanvraag volledig is. Als zij binnen die periode niet aangegeven dat de aanvraag onvolledig is en verzoeken om aanvulling van de ontbrekende informatie, dan wordt aangenomen dat de aanvraag volledig is. Voor de aanvrager ontstaat op deze wijze sneller zekerheid dan in de huidige situatie waarbij hij vaak op een later moment verneemt dat de aanvraag onvolledig is.<sup>57</sup> Oorspronkelijk bevatte het voorstel een koppeling tussen de transparantievereisten en de vergunningverlening, op basis waarvan een vergunningaanvraag binnen vijftien werkdagen kon worden geweigerd als de aanvrager niet aan de transparantievereisten in het kader van de coördinatie van de civiele werkzaamheden had voldaan, maar deze koppeling is vervallen. Het oorspronkelijke voorstel om een automatische ontvankelijkheidsverklaring aan te nemen ontmoette eveneens veel kritiek omdat dit te veel ingreep op de autonomie van de bevoegde instanties, als gevolg waarvan deze bepaling is komen te vervallen.

Het uitgangspunt is dat vergunningverlening of de weigering tot het verlenen van een vergunning, anders dan een gedoogbeslissing, in principe binnen een termijn van vier maanden na ontvangst van de volledige aanvraag moet worden genomen. Slechts bij uitzondering kan deze termijn worden verlengd. In het oorspronkelijke voorstel was bepaald dat als binnen een periode van vier maanden geen besluit wordt genomen, een automatische vergunningverlening zou volgen. Dit voorstel – dat ook te vinden was in de *best practices* – grijpt diep in op de bevoegdheden van bevoegde autoriteiten en levert spanning op met nationale (bestuursproces)wetgeving en beroepsmogelijkheden waardoor dit (opnieuw) leidde tot weerstand bij de lidstaten en in de laatste versie is opgenomen als een van de drie mogelijkheden, waarbij naast een automatische vergunning – met waarborgen voor derde partijen – lidstaten ook kunnen kiezen voor een schadevergoedingsmogelijkheid bij het uitblijven van de vergunning of een gang

naar de rechter of NRA. Weigeringen tot het verlenen van een vergunning of gedoogbeslissingen moeten gerechtvaardigd zijn en gebaseerd zijn op objectieve, transparante, non-discriminatoire en proportionele criteria. De termijnen voor het geven van de weigering en de randvoorwaarden komen grotendeels overeen met de huidige regeling in de richtlijn. Het oorspronkelijke voorstel dat aanvragers bij niet-naleving van de termijnen een recht op schadevergoeding hebben, is geschrapt.<sup>58</sup>

Gedoogbeslissingen van bevoegde autoriteiten – bijvoorbeeld van gemeentes bij aanleg in gemeentegronen – dienen op basis van het voorstel binnen een beslistermijn van maximaal vier maanden te worden genomen. Daarmee wordt afgeweken van de zesmaandstermijn in artikel 43 lid 1 onder a Telecomcode.<sup>59</sup> Het oorspronkelijke voorstel om ook bij gedoogbeslissingen uit te gaan van automatische verlening als na afloop van de termijn van vier maanden (of de verlengde termijn) geen reactie is ontvangen, ontmoette veel weerstand en is in het laatste voorstel geschrapt. Het voorstel dat de Commissie in een uitvoeringsverordening zal bepalen voor welke onderdelen van een hoogwaardig netwerk of bijbehorende faciliteit helemaal geen vergunningplicht mag gelden, is eveneens geschrapt en vervangen door een bevoegdheid van de lidstaten om eventuele uitzonderingen op een (bouw)vergunningplicht te formuleren.<sup>60</sup> Het voorstel GIA bepaalt voorts dat voor vergunningen, anders dan gedoogbeslissingen, geen andere tarieven in rekening mogen worden gebracht dan de administratieve kosten.<sup>61</sup>

### **‘Glasvezel-gereed’ inbandige fysieke infrastructuur en toegang**

Aan de regeling voor ‘glasvezel-gereed’ inbandige fysieke infrastructuur voegt het voorstel GIA toe dat er standaarden en technische specificaties moeten worden vastgesteld, bijvoorbeeld voor het toegangspunt van gebouwen en interfaces.<sup>62</sup> Ook kan een certificeringsprogramma worden opgezet aan de hand waarvan kan worden vastgesteld of aan de standaarden en technische specificaties wordt voldaan zodat een ‘glasvezel-gereed label’ kan worden toegekend. Dit is niet langer een verplichting, zoals wel in het oorspronkelijke voorstel het geval was. Bepaalde monumentale gebouwen of gebouwen met militaire of veiligheidsbestemming kunnen worden uitgezonderd van deze verplichting. Iedere netwerkaanbieder moet toegang kunnen krijgen tot het

<sup>56</sup> Zie art. 7 lid 1 voorstel GIA.

<sup>57</sup> Zie ook in D. de Nijs-Klein, ‘Glasvezelaanleg in Nederland: gedoogplicht versus graafrust’, *Mediaforum* 2023-3, p. 93-99.

<sup>58</sup> Zie art. 7 lid 11 Commissie-voorstel GIA; de schadevergoedingsmogelijkheid is wel een van de opties naast automatische vergunningverlening, zie art. 7a voorstel GIA.

<sup>59</sup> Zie art. 7 lid 6 voorstel GIA.

<sup>60</sup> Zie art. 7, lid 8 Commissie-voorstel en art. 7b voorstel GIA.

<sup>61</sup> Het uitgangspunt van art. 16 Telecomcode wordt van toepassing verklaard, zie art. 7 lid 10 voorstel GIA. Zie voor een overzicht van de leges in Nederland het rapport van Cebeon, 13 maart 2022, *Leges aanleg telecomkabels: verklaarbaarheid van tariefverschillen*. Hierin wordt een handreiking voor gemeentes bij het vaststellen van de tarieven aanbevolen, maar ook geconcludeerd dat een uniformering of maximering van de tarieven minder voor de hand ligt, zie p. 5-6 en Implementatierapport Toolbox, onderdeel 2.

<sup>62</sup> Art. 8 lid 4 voorstel GIA.

netwerkpunt. Toegang tot de in pandige fysieke infrastructuur moet worden verleend als de duplicatie van deze in pandige fysieke infrastructuur technisch onmogelijk is of economisch inefficiënt is.<sup>63</sup> Het oorspronkelijke voorstel bepaalde dat wanneer er op basis van toegangs- en interconnectieverplichtingen in de Telecomcode al toegang wordt verleend tot de in pandige fysieke infrastructuur, bijvoorbeeld op basis van de aanwijzing van aanmerkelijke marktmacht, een verzoek om toegang tot het aansluitpunt kon worden geweigerd.<sup>64</sup> In de laatste versie is dit komen te vervallen. Is er geen beschikbaar ‘glasvezel-gereed’ in pandige fysieke infrastructuur dan kan, conform de huidige richtlijn, iedere aanbieder van een elektronisch communicatienetwerk zijn netwerk termineren (afwikkelen) op de locatie van de abonnee, mits uiteraard de abonnee daarmee instemt en de gevolgen voor particulier eigendom van derden beperkt zijn. Daarbij dienen eigendomsrechten van gebouweigenaren, zoals thans ook het geval is, te worden gerespecteerd.

### Centraal informatiepunt en geschillenbeslechting

Het voorstel GIA schrijft voor dat een centraal informatiepunt op nationaal niveau digitaal wordt ingericht, zoals via een webportal of andere digitale applicatie, en geeft dus niet langer de keuze aan de lidstaten. Er is ruimte om meerdere centrale informatiepunten te hebben maar als dat het geval is, dan moeten ze via een nationaal digitaal toegangspunt met elkaar worden gekoppeld en ontsloten. Daarnaast wordt de procedure voor geschillenbeslechting verder uitgewerkt met een verkorting van de termijnen die gelden voor de afhandeling van geschillen. Naast een gang naar de rechter moet het mogelijk zijn om op korte termijn een geschil te starten bij een onafhankelijke geschillenbeslechter in geval van een toegangsweigerings, gebrekkige informatievoorziening, ontoereikende afstemming van civiele werkzaamheden of beperking van de toegang tot in pandige fysieke infrastructuur.<sup>65</sup> Als een geschil de toegang tot de fysieke infrastructuur of in pandige infrastructuur betreft en de betreffende exploitant ook degene is die beslist over een gedoogbeslissing, dan kan de geschilbeslechting zich ook uitstrekken over de gedoogplichten. Dit is een verruiming ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel. Een bindende beslissing dient binnen vier maanden te worden gegeven bij toegangsgeschillen en binnen een maand bij, bijvoorbeeld, geschillen over de afstemming van civiele werkzaamheden, informatiever-

strekking of de toegang tot in pandige fysieke infrastructuur. De autoriteit die de geschillen behandelt, dient daarbij de uitgangspunten van de Telecomcode in acht te nemen.

## Relatie Telecomcode en Telecommunicatiewet

Het voorstel GIA bevat verplichtingen over de toegang tot de fysieke infrastructuur en de coördinatie van civieltechnische werkzaamheden. Ook de Telecomcode – en de Telecommunicatiewet – bevatten bepalingen over toegang, coördinatie en transparantie. Het voorstel GIA bepaalt dat bij een conflict van de GIA met de Telecomcode en de Richtlijn Mededinging<sup>66</sup> deze richtlijnen voorrang hebben boven de GIA.

### Aanmerkelijke marktmacht

Op basis van artikel 68 jo. 72 Telecomcode kunnen allereerst aan aanbieders met aanmerkelijke marktmacht toegangsverplichtingen worden opgelegd waarbij sinds de inwerkingtreding van de Telecomcode en de geïmplementeerde Tw – een specifieke toegangsverplichting tot civieltechnische voorzieningen kan worden opgelegd zonder dat deze wordt verbonden aan een toegangsverplichting tot het netwerk zelf. Bij het opleggen van deze toegangsverplichtingen moet een balans worden gevonden tussen het aanmoedigen van investeringen in hoogwaardige elektronische communicatienetwerken en het opleggen van toegangsvoorwaarden, zoals de tarieven en toepassing van non-discriminatiebeginselen. Daarbij is de voorspelbaarheid van de inhoud van de toegangsverplichtingen essentieel. De Commissie heeft daarom in 2010 en 2013 richtsnoeren<sup>67</sup> opgesteld en heeft tegelijkertijd met het voorstel van de GIA voorgesteld om deze richtsnoeren te vervangen door een aanbeveling ter bevordering van gigabitconnectiviteit.<sup>68</sup> De op 19 februari 2024 gepubliceerde definitieve aanbeveling geeft invulling aan de uitgangspunten bij het opleggen van toegangsverplichtingen tot de civiele infrastructuur aan partijen met aanmerkelijke marktmacht, bijvoorbeeld ten aanzien van de transparantie en de beschikbare capaciteit, en bepaalt dat een toegangsverplichting tot de civiele infrastructuur op basis van aanmerkelijke marktmacht voorrang heeft boven de toegangsverplichtingen in de richtlijn.<sup>69</sup> Als er toegang wordt verleend op basis van commerciële overeenkomsten dan moet dit

63 Impact Assessment Report 2023 2/2, p. 49. Deze bewoordingen lijken op de toegangsverplichtingen tot kabels en netwerkaansluitpunten die op basis van art. 61 lid 3 Telecomcode en art. 6.3 Tw gelden als replicatie van die kabels of bijbehorende faciliteiten economisch inefficiënt of fysiek onuitvoerbaar zijn. Voor art. 61 lid 3 Telecomcode geldt echter dat NRA's een discretionaire bevoegdheid hebben om een dergelijke toegangsverplichting op te leggen terwijl daarvan geen sprake is op grond van art. 9 Voorstel GIA.

64 Zie art. 9 lid 3 Commissie-voorstel GIA.

65 Zie art. 11 voorstel GIA met daarin een strikte en korte termijn voor het starten van een geschilprocedure variërend per situatie tussen één week en één maand.

66 Richtlijn 2002/77/EG van de Commissie van 16 september 2002 betreffende de mededinging op de markten voor elektronischecomunicatienetwerken en -diensten (*PbEU* 2002, L 249/21).

67 Zie Aanbevelingen 2020/572/EU (*PbEU* 2010, L 251/5) en Aanbeveling 2013/466/EU (*PbEU* 2013, L 251/13).

68 Concept Commission Recommendation on the regulatory promotion of Gigabit connectivity. Zie ook de kritische opmerkingen van Berec, BEREC Opinion on the Draft Gigabit Connectivity Recommendation, BoR (23) 83, 5 mei 2023.

69 Zie Aanbeveling (EU) 2024/539 van de Commissie van 6 februari 2024 betreffende de bevordering van gigabitconnectiviteit in de regelgeving, *PbEU* L 2024, 1/35 (Aanbeveling gigabitconnectiviteit) overwegingen 18

worden betrokken bij beoordeling van de concurrentie op de markt en de noodzaak om ex-anteverplichtingen op te leggen.<sup>70</sup> Is er evenwel geen toegangsverplichting tot hoogwaardige netwerken opgelegd aan een onderneming met aanmerkelijke marktmacht, zoals thans in Nederland het geval is,<sup>71</sup> dan kan worden teruggevallen op de toegangsverplichtingen in de richtlijn.<sup>72</sup> De vraag is echter of het gelet op het verschil in grondslagen voor het verlenen van toegang, alsmede de reikwijdte van de toegang, een toegangsverplichting tot fysieke infrastructuur op basis van de richtlijn een leemte kan invullen die zou kunnen ontstaan als er geen toegangsverplichting op basis van aanmerkelijke marktmacht wordt opgelegd. Is het stelsel van het opleggen van *ex-ante*toegangsverplichtingen op basis van aanmerkelijke marktmacht na een concurrentieanalyse van de markt niet wezenlijk anders dan het raamwerk waarbinnen op basis van de richtlijn verplichtingen worden opgelegd? Of kan ook op basis van de richtlijn *ex ante* een toegangsverplichting worden opgelegd, met bijvoorbeeld de verplichting om in een referentieaanbieding inzichtelijk te maken onder welke voorwaarden toegang wordt verleend tot de fysieke infrastructuur? Deze prejudiciële vraag werd gesteld door een Poolse rechter naar aanleiding van een nationale procedure waarin de netwerkaanbieder betoogde dat een dergelijke verplichting niet mogelijk is zonder een aanwijzing op basis van aanmerkelijke marktmacht na een marktanalyse.<sup>73</sup> Het Hof van Justitie oordeelde echter dat de richtlijn een basis biedt voor het opleggen van dergelijke *ex-ante*toegangsverplichtingen voor fysieke infrastructuur, ook als er geen sprake is van aanmerkelijke marktmacht. Deze uitleg onderstreept dat de richtlijn een zelfstandige basis biedt voor het opleggen van verplichtingen tot het verlenen van toegang tot de fysieke infrastructuur, ook – of juist – als er op basis van aan-

merkelijke marktmacht geen toegangsverplichting tot de fysieke infrastructuur is opgelegd.

### Symmetrische toegang en medegebruik

Naast een toegangsverplichting op basis van aanmerkelijke marktmacht bestaat sinds de inwerkingtreding en implementatie van artikel 61 lid 3 Telecomcode en artikel 6.3 Tw een basis om op grond van een redelijk verzoek toegang te bieden tot kabels of bijbehorende faciliteiten in gebouwen als de replicatie van de kabels of bijbehorende faciliteiten<sup>74</sup> economisch inefficiënt of fysiek onuitvoerbaar is. Bij replicatieproblemen kunnen verplichtingen worden opgelegd aan iedere aanbieder van elektronische communicatienetwerken, aanbieders van faciliteiten, of een rechthebbende van de kabels of de bijbehorende activiteiten. De kring van toegangsverleners is dus groter dan wanneer toegangsverplichtingen worden opgelegd op basis van aanmerkelijke marktmacht waardoor de toegangsverplichting ook wel wordt aangeduid met de term symmetrische toegangsregulering. Deze toegangsverplichting ziet primair op de toegang tot netwerken en kabels. Bij een dergelijk verzoek moet allereerst worden bepaald op welk niveau toegang moet worden verleend. Met andere woorden, wat het 'dichtst bij het netwerkaansluitpunt gelegen punt van samenkomen' is waar toegang zou moeten worden verleend. De vraag waar dit punt precies ligt, is aan de orde gekomen in een Nederlandse procedure over het kabelnetwerk van VodafoneZiggo in Amsterdam. Daarin stelde de ACM vast dat dit punt de zogenoemde multitaap is omdat dit vanuit het perspectief van de eindgebruiker het punt is waarop zijn individuele kabel aansluiting in de straatkast is aangesloten<sup>75</sup> maar werd het toegangsverzoek afgewezen.<sup>76</sup>

Er is een samenhang tussen de verplichtingen op het gebied van het gedogen (art. 5.2 lid 4 Tw), de coördinatie van werkzaamheden (art. 5.4 lid 4 onder d Tw) en de toegangs- en medegebruikverplichtingen op basis van artikel 5a tot en met 5c Tw. De kring van partijen die moet medewerken aan de vormen van toegang en medegebruik alsmede de bevoegde toezichthoudende instantie kunnen verschillen per vorm van toegang. De toegangsverplichting op basis van de richtlijn is in hoofdstuk 5a Tw geïmplementeerd. In hoofdstuk 5b Tw is – als implementatie van artikel 44 Telecomcode – een grondslag opgenomen om een verplichting tot medegebruik op te leggen als een aanbieder faciliteiten heeft aangelegd op, over of onder particuliere eigendom en een gedeeld gebruik van op die basis geïnstalleerde netwerkelementen

en 19. De toegangsverplichtingen in de richtlijn zullen in het algemeen niet toereikend zullen zijn om mededingingsproblemen op te lossen.

70 Zie Aanbeveling gigabitconnectiviteit, overweging 8. Daarbij kan met name worden gedacht aan commerciële *wholesale*overeenkomsten, die op basis van art. 79 Telecomcode en art. 6a.4e Tw bindend kunnen worden verklaard, zie overweging 7.

71 De ACM heeft op 25 augustus 2022 de toezeggingen van KPN en Glaspoort over de toegang tot hun glasvezelnetwerk verbindend verklaard, dit besluit ACM 25 augustus 2022, ACM/22/177152. De grondslag van dit besluit is overigens niet gelegen in art. 6a.4e Tw maar in art. 24 Mededingingswet en art. 102 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Besluit ACM 12 december 2023, ACM/22/178952, Marktanalysebesluit lokale toegang. En ACM, 'Een nieuwe fase voor mededingingstoezicht', Blog Paul de Bijl, 25 mei 2023.

72 In het Impact Assessment Report 2023 1/2, p. 20 van de Commissie blijkt dat er sprake is van een effectievere toegang tot fysieke infrastructuur op basis van de richtlijn in landen waar op basis van aanmerkelijke marktmacht geen verplichtingen tot toegang tot de fysieke infrastructuur zijn opgelegd (zoals in Duitsland), of deze verplichtingen zijn ingetrokken (zoals in Roemenië en Bulgarije) dan wel waar verschillende operators in verschillende geografische gebieden actief zijn (zoals in Letland, Hongarije, Slowakije en Polen). Omgekeerd zou er van de toegang tot de fysieke infrastructuur minder effectief gebruik worden gemaakt in lidstaten waar toegangsverplichtingen op basis van aanmerkelijke marktmacht zijn opgelegd (zoals in Portugal en Frankrijk) of waar veel onbelichte glasvezelnetwerken (*dark fiber*) beschikbaar zijn (zoals in Zweden).

73 Zie HvJ 17 november 2022, C-243/21, ECLI:EU:C:2022:889 (TOYA/Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej).

74 De fysieke infrastructuur valt ook aan te merken als bijbehorende faciliteit.

75 Zie besluit ACM 12 december 2023, ACM/21/052243, op het verzoek van YouCa B.V. tot het nemen van een besluit op grond van art. 6.3 lid 1 Telecommunicatiewet, waarin de ACM het verzoek van YouCa om toegang tot dit punt vanwege de zeer hoge kosten niet proportioneel achtte.

76 In de betreffende (postcode)gebieden in Amsterdam is volgens de ACM geen sprake van een marktsituatie die zal leiden tot aanzienlijke gevolgen voor eindgebruikers ten aanzien van keuze, prijs en kwaliteit, zie besluit ACM 12 december 2023, ACM/21/052243 op het verzoek van YouCa B.V.

en bijbehorende faciliteiten nodig is om het milieu, de volksgezondheid of de openbare veiligheid te beschermen of om bij te dragen tot stedenbouwkundige of planologische doelstellingen. Dit geeft de minister van Economische Zaken en Klimaat de mogelijkheid om verplichtingen tot collocatie en gedeeld gebruik op te leggen als de netwerkelementen en bijbehorende faciliteiten zijn aangelegd op basis van de gedoogregeling in hoofdstuk 5 Tw of de medegebruikregelingen in hoofdstuk 5a of 5c Tw. In hoofdstuk 5c Tw is de verplichting uit artikel 57 Telecomcode geïmplementeerd op basis waarvan publieke organisaties worden verplicht tot het verlenen van toegang tot, bijvoorbeeld, straatmeubilair ten behoeve van het realiseren van draadloze toegangspunten met klein bereik. Door in het voorstel GIA een algemene verplichting op te leggen aan publieke organisaties om toegang te bieden tot hun fysieke infrastructuur, zal daarmee de reikwijdte van hoofdstuk 5a Tw en/of 5c Tw worden uitgebreid.

## Tot slot

Het voorstel GIA kan in opzet en qua onderwerpen worden gezien als de richtlijn in een nieuw jasje en zou daarmee voor een deel van de onderwerpen als een herhaling van zetten kunnen worden beschouwd. Vanwege de keuze voor het instrument van een verordening hebben de voorschriften echter rechtstreekse werking, waarmee de keuzevrijheid uit de richtlijn grotendeels is verdwenen al ging het oorspronkelijke voorstel van de Commissie daarin nog een stap verder dan de tekst waarmee onder Belgisch voorzitterschap de triloog in 2024 is ingegaan. Nu na het bereiken van een voorlopig akkoord in februari 2024 een compromistekst aan de Raad en het Parlement zal worden voorgelegd, is het de verwachting dat de verordening later in 2024 zal worden aangenomen.<sup>77</sup> Oorspronkelijk was het doel dat de verordening binnen een termijn van twintig dagen in werking zou treden en binnen zes maanden van toepassing zou worden, maar deze laatste termijn werd – zeker voor kleinere gemeentes – te kort geacht om de benodigde aanpassingen te kunnen doen.<sup>78</sup> De implementatie zal immers in Nederland zowel een aanpassing van hoofdstuk 5 Tw op het gebied van instemmingsbesluiten betekenen, als een aanpassing van decentrale regelgeving voor instemmingsbesluiten en graafvergunningen.<sup>79</sup>

Alhoewel de definitieve tekst van de GIA nog niet bekend is, is de verwachting dat de verordening – ondanks de aanpassingen – zal ingrijpen op de vrijheid die lokale overheden hebben in hun beleid ten aanzien van het afgeven van vergunningen en gedoogbeslissingen. Ze zullen genooddaakt worden tot, bijvoorbeeld, het hanteren van kortere doorlooptijden. Voor Nederlandse lokale overheden betekent dit, bijvoorbeeld, dat zij coördinatie- en gedoogbeslissingen sneller zullen moeten nemen. Denkbaar is dat dit gevolgen zal kunnen hebben voor de graafrust die door gemeentes wordt opgelegd als er twee aanbieders zijn die willen aanleggen in een gemeente.<sup>80</sup> Ook het gebruik van een centraal informatiepunt en de verplichting om aanvragen elektronisch te mogen doen en de status daarvan op elektronische wijze toegankelijk te maken, zal gevolgen kunnen hebben voor de werkwijzen van de gemeentes bij het afgeven van vergunningen en het voorzien in transparantie van de werkzaamheden. De Nederlandse regering heeft dan ook in aanloop naar het voorstel GIA – samen met Denemarken en Zweden – kritische kanttekeningen geplaatst, en meer flexibiliteit en behoud van het instrument van een richtlijn bepleit.<sup>81</sup> Ook tijdens het regelgevingstraject zijn kritische geluiden gegeven. De Italiaanse regering heeft bijvoorbeeld gesteld dat het voorstel niet strookt met de subsidiariteit.<sup>82</sup>

Alhoewel snelle en gestroomlijnde (digitale) procedures voor vergunningverlening worden ondersteund, heeft de Nederlandse overheid de proportionaliteit van de maatregelen bepleit.<sup>83</sup> Dat gebeurde bijvoorbeeld voor de informatieplichten en de inrichting van een centraal informatiepunt vanwege de mogelijke verzwaring van de administratieve lasten.<sup>84</sup> Flexibiliteit in de inrichting van het centrale informatiepunt werd daarbij noodzakelijk geacht, bijvoorbeeld ten aanzien van het opnemen van functionaliteiten en/of informatie en keuze van het ontwerpen van systemen in relatie tot optimale kostenefficiëntie. Aangedrongen is dan ook om meer rekening te houden met verschillen in nationale systemen van openbaar bestuur, zoals de autonomie van lokale autoriteiten met betrekking tot vergunningverleningsprocedures. Op het punt van de stilzwijgende goedkeuring lijkt het verzet van de lidstaten, waaronder Neder-

77 Zie Persbericht van de Raad van 6 februari 2024, 87/24 en van de Commissie van 21 februari 2024, IP/24/941.

78 Zie brief van de minister van Buitenlandse Zaken van 3 april 2023, nr. 3639, p. 12 ([www.parlement.com/id/vm26hmbf51z8/verordening\\_inzake\\_gigabit](http://www.parlement.com/id/vm26hmbf51z8/verordening_inzake_gigabit)). Het Voorstel GIA zal binnen achttien maanden van toepassing worden, met voor bepaalde verplichtingen een langere periode van 24 maanden en voor gemeentes met minder dan 3500 inwoners een langere implementatietermijn van 36 maanden voor de inrichting van het centraal informatiepunt. Bepaalde verplichtingen uit de richtlijn blijven als gevolg daarvan langer van kracht.

79 Brief van de minister van Buitenlandse Zaken van 3 april 2023, nr. 3639, p. 11.

80 Zie ook Nijs-de Klein 2023, p. 93-99.

81 Zie Non-paper Denemarken, Zweden en Nederland, maart 2022 over de herziening van Richtlijn 2014/61/EU van 15 mei 2014 inzake maatregelen ter verlaging van de kosten van de aanleg van elektronische communicatienetwerken met hoge snelheid.

82 Gemotiveerd Advies van een Nationaal Parlement inzake de subsidiariteit, COM(2023)00094 – C9-0088/2023-2023/0046(COD) van 9 juni 2023.

83 Zie brief van de minister van Buitenlandse Zaken van 3 april 2023, nr. 3639, p. 6.

84 Brief van de minister van Buitenlandse Zaken van 3 april 2023, nr. 3639, p. 10. De inschatting is dat de totale eenmalige kosten voor netwerkexploitanten € 15 miljoen zal zijn en voor overheden € 55 miljoen. Voor de inrichting van de informatiepunten en digitale middelen zou gebruik kunnen worden gemaakt van bijvoorbeeld het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling of de Faciliteit voor herstel en veerkracht (Recovery and Resilience Facility). Het voorstel zou tot mogelijke voordelen kunnen leiden van afnemers, zoals het mkb, in de vorm van een verlaging van de prijzen voor Gigabitconnectiviteit en bijdrage aan de concurrentiekracht van de EU.

land, succesvol te zijn geweest gelet op de laatste tekst van het voorstel GIA. De Nederlandse regering heeft zich zowel ten aanzien van de *best practices* als de GIA-voorstellen kritisch opgesteld ten aanzien van de automatische vergunningverlening en de voorstellen om voor bepaalde categorieën van aanleg van onderdelen van netwerken niet langer een vergunningsplicht te hanteren.<sup>85</sup> Daarnaast is de vrees geuit dat de verplichting om ten minste binnen drie maanden de geplande civiele werkzaamheden te melden, een averechts effect zou kunnen hebben op een kostenefficiënte en tijdige netwerkuitrol, mede vanwege de administratieve lasten.<sup>86</sup> Alhoewel Nederland de bouwstandaarden voor nieuwbouw en verbouwingen ondersteunt, zou een verplichting om een ‘glasvezelklaar’ label te koppelen aan de afgifte van bouwvergunningen kunnen leiden tot een toename aan administratieve lasten als gevolg waarvan het vrijwillige karakter daarvan door de Nederlandse overheid is bepleit.<sup>87</sup>

Ondanks de kritische opstelling van de Nederlandse overheid ten aanzien van bepaalde uitgangspunten in het voorstel GIA, wordt het belang van deze herziening onderkend en passend geacht in het kader van de Strategie Digitale Economie en de maatregelen tot het behouden en versterken van een veilige, betrouwbare en hoogwaardige digitale infrastructuur.<sup>88</sup> Het mag duidelijk zijn dat het daadwerkelijk bevorderen van de toegang tot fysieke infrastructuur en de maatregelen over de vergunningverlening, informatievoorziening en geschillenbeslechting weerbarstig is. De uitvoerige rapporten en de inspanningen op het terrein van de *best practices* laten zien dat de Commissie probeert tot stappen te komen die op basis van de richtlijn in een deel van de lidstaten niet zijn gezet. Daarmee wordt ingegrepen op de autonomie van, bijvoorbeeld, gemeentes en eenvormige vergunningverlening terwijl de situatie in de diverse lidstaten en bij de diverse lokale overheden aanmerkelijk kan verschillen. Op bepaalde punten wordt het voorstel GIA beter afgestemd op de Telecomcode, door bijvoorbeeld de opname van een definitie van fysieke infrastructuur die thans ontbreekt.<sup>89</sup> Op andere punten lijkt er overlap te zijn, zoals ten aanzien van artikel 57 lid 4 Telecomcode.<sup>90</sup> Ook voorziet het voorstel

GIA in een wijziging van de termijnen voor instemmingsbesluiten door een termijn van vier maanden voor te schrijven in plaats van zes maanden voor het geven van gedoogbeslissingen in artikel 43 Telecomcode.<sup>91</sup> Ook is de vraag hoe het voorstel GIA zich zal gaan verhouden tot de bestaande (uitgebreide) medegebruikregelingen in de Telecommunicatiewet.<sup>92</sup> Uit sommige reacties blijken zorgen over de belasting voor lokale overheden, bijvoorbeeld in rurale gebieden, maar ook over de effecten van een coördinatie van civiele werken in combinatie met de toegangsverplichtingen tot de fysieke infrastructuur op de mogelijk ongewenste dubbele aanleg (*overbuild*) van netwerken.<sup>93</sup> De discussies zijn op sommige punten – zeker voor Nederland – een herhaling van zetten van discussies geweest die bijvoorbeeld ook in het licht van de Toolbox zijn gevoerd.

De GIA en de richtsnoeren voor Gigabitconnectiviteit zijn niet de enige initiatieven die in het kader van het Digital Decade 2030 programma zijn gepresenteerd. De Commissie is tegelijkertijd begonnen met een consultatie naar de toekomst van de elektronische communicatiesector en publiceerde op 21 februari 2024 een witboek over de toekomstige regulering van digitale infrastructuren.<sup>94</sup> In het Digital Decade programma wordt enerzijds benoemd dat netwerken met gigabitsnelheden voor alle gebruikers in de Europese Unie ter beschikking moeten komen maar ook dat alle marktdeelnemers die profiteren van de digitale transformatie hun sociale verantwoordelijkheid op zich moeten nemen en een eerlijke en evenredige bijdrage moeten leveren aan de publieke goederen, diensten en infrastructuur, ten bate van alle burgers in de Unie.<sup>95</sup> Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat er mogelijk niet alleen naar de telecommunicatiesector zou moeten worden gekeken voor wat betreft haar bijdrage aan hoogwaardige elektronische communicatienetwerken, maar ook naar grote gebruikers van deze netwerken, zoals grote contentpartijen die hun diensten *over the top* over deze netwerken aanbie-

gelden op basis van art. 57 lid 4 Telecom Code, zie Berec Opinion on the Revision of the Broadband Cost Reduction Directive, BoR (21) 30, 11 maart 2021, p. 29.

91 Zie art. 7 voorstel GIA, Impact Assessment Report 2023 2/2, p. 48.

92 Een vraag die bij de consultatie over de Wibon ook aan de orde is gekomen, zie bijvoorbeeld ‘Nieuwe breedbandwet WIBON “kostbare overkill”’, <https://ibestuur.nl> 2 september 2015. De in 2023 verschenen Beleidsevaluatie WIBON, uitgevoerd door KWINK Groep, 11 juli 2023 gaat niet in op de specifieke bepalingen ter implementatie van de richtlijn vanwege de beoogde herziening.

93 Zie Impact Assessment Report 2023 2/2, p. 51.

94 Zie bijlage bij *Kamerstukken II 2022/23, 21501-33*, nr. 1029, Exploratory Consultation. The future of the electronic communications sector and its infrastructure. Zie o.a. onder vraag 52 en het rapport van Oxera, *Proposals for a levy on online content application providers to fund network operators. An economic assessment prepared for the Dutch Ministry of Economic Affairs and Climate*, 30 januari 2023 waarin o.a. wordt aangegeven dat niet kan worden aangetoond dat *fair share* kan bijdragen aan het vergroten van de economische efficiency. Zie ook BEREC preliminary assessment of the underlying assumptions of payments from large CAOs to ISPs, BoR(22), 7 oktober 2022 en BEREC’s Response to the Exploratory Consultation. The future of the electronic communications sector and its infrastructure, BoR(23) 131b, 19 mei 2023, par. 4.3 en het White Paper ‘Building Europe’s digital infrastructure of tomorrow’, 21 februari 2024, COM(2024) 81 final (Witboek Digitale Infrastructuren).

95 Zie Besluit (EU) 2022/2481, overweging 13.

85 Brief van de minister van Buitenlandse Zaken van 3 april 2023, nr. 3639, p. 7-8.

86 Brief van de minister van Buitenlandse Zaken van 3 april 2023, nr. 3639, p. 7.

87 Brief van de minister van Buitenlandse Zaken van 3 april 2023, nr. 3639, p. 7. Het label zou kunnen worden opgenomen in het Bouwbesluit, met een vergelijkbare systematiek als het energielabel, zie p. 11.

88 Strategie Digitale Economie. Werken aan een weerbare en welvarende digitale economie, november 2022, bijlage bij de brief van de minister van Economische Zaken en Klimaat, *Kamerstukken II 2022/23, 26643*, nr. 941. Naast dit rapport is als bijlage een Toekomstverkenning Digitale Economie 2023, rapport van FreedomLab, gevoegd over technologische, economische en maatschappelijke trends op het gebied van digitale technologie in brede zin.

89 Zie Impact Assessment Report 2/2, p. 49-50. In Nederland is deze definitie overigens wel opgenomen in art. 1.1 Tw.

90 Impact Assessment Report 2023 2/2, p. 49-50. Volgens Berec is het van belang dat de uitbreiding in het voorstel GIA van de verplichtingen van publieke autoriteiten consistent moet zijn met de verplichtingen die al

den aan eindgebruikers die deze diensten via een breedbandaansluiting kunnen afnemen. Dit heeft in het kader van de consultatie de vraag doen rijzen of een bijdrage van contentpartijen aangeduid met *fair share* of internettolheffing gewenst zou zijn.<sup>96</sup> De Nederlandse regering heeft aangegeven geen voorstander te zijn van een dergelijk systeem en bepleit dat er uitsluitend maatregelen moeten worden genomen die nodig en geschikt zijn om daadwerkelijke problemen met connectiviteit op te lossen.<sup>97</sup> Alhoewel de discussie over de *fair share* de aandacht trok, is de consultatie van de Commissie veel breder en gaat deze onder andere ook over nieuwe marktontwikkelingen en technologieën, zoals artificiële intelligentie (AI) en cloudtoepassingen. Met het witboek wordt de consultatie voortgezet en worden scenario's geschetst als voorbereiding op een toekomstig nieuw regelgevend kader voor de regulering van digitale infrastructuur, waarin ook onderwerpen als de veiligheid van zeekabels, beveiliging en geopolitieke aspecten worden geadresseerd.<sup>98</sup> En daarmee wordt de rol van de elektronische communicatiesector als essentieel onderdeel van het internetecosysteem benadrukt, en het belang van een voortvarende aanleg van hoogwaardige elektronische communicatienetwerken. De GIA mag dan een gedeeltelijke herhaling van zetten zijn en had wellicht beter gepast in de brede herziening van de regulering van digitale infrastructuur, maar dat neemt niet weg dat de GIA invulling geeft aan een van de randvoorwaarden om de verdere aanleg van hoogwaardige netwerken ook in de toekomst veilig te stellen.

96 Zie o.a. het rapport van Axon, *Europe's internet ecosystem: socio-economic benefits of a fairer balance between tech giants and telecom operators*, mei 2022.

97 Brief van de minister van Economische Zaken en Klimaat en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Kamerstukken II* 2022/23, nr. 1024, p. 5 en NL Position paper accompanying the consultation response 'The future of the electronic communications sector and its infrastructure'. In de eerste plaats zouden klanten al betalen voor toegang tot het netwerk en de daarbij behorende netwerkkosten. In de tweede plaats zou door een dergelijke ingreep het functioneren van het internet als complex, vitaal ecosysteem worden beïnvloed met diepgaande, negatieve effecten voor Europese consumenten en zakelijke gebruikers, en daarmee de concurrentiepositie van de Europese Unie ten opzichte van de rest van de wereld.

98 Zie Witboek Digitale Infrastructuur, 2.4 en de samenvatting van de consultatie het op 10 oktober 2023 gepubliceerde Summary Report, Results of the exploratory consultation on the future of the electronic communications sector and its infrastructure | Shaping Europe's digital future (europa.eu) en European Commission Speech /23/1162.