

Vergaderjaar 2012–2013

33 613

EU-voorstel: Verordening aanlegkosten breedbandnetwerken COM (2013) 147

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 mei 2013

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij drie fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Verordening kostenreductie infrastructuur breedband

Fiche 2: Verordening steekproefenquête arbeidskrachten (Kamerstuk 22 112, nr. 1614)

Fiche 3: Mededeling EU-scorebord voor justitie (Kamerstuk 22 112, nr. 1615)

De minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Fiche: Verordening kostenreductie infrastructuur breedband

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Verordening van het Europees Parlement en de Raad met betrekking tot maatregelen om de kosten van de aanleg van elektronische hogesnelheidscommunicatienetwerken te verlagen

Datum ontvangst Commissiedocument

26 maart 2013

Nr. Commissiedocument

COM(2013) 147

Prelex

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0147:FIN:NL:PDF>

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

SWD (2013) 74

Ares(2013)6028

Behandelingstraject Raad

Raad Transport, Telecom en Energie

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

a) Rechtsbasis

Artikel 114 VWEU.

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

Gewone wetgevingsprocedure: gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissingsrecht van het Europees Parlement (artikel 294 VWEU).

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Niet van toepassing

2. Samenvatting BNC-fiche

De Commissie heeft een voorstel ingediend voor een verordening die beoogt de kosten van de aanleg van elektronische hogesnelheidscommunicatie-infrastructuur omlaag te brengen, door gebruik te maken van bestaande fysieke infrastructuur, en de doelmatigheid te verhogen door bestaande best practices in de hele EU toe te passen en zo de voorwaarden voor de totstandbrenging en de verbeterde werking van de interne markt op een gebied dat van vitaal belang is voor de ontwikkeling van vrijwel alle sectoren van de economie. Er wordt hiermee een stap gezet richting een meer solide Europese digitale markt. Het Nederlandse oordeel ten aanzien van de subsidiariteit van het voorstel is positief.

De opbrengsten van deze verordening moeten wel in balans gebracht worden met de financiële en administratieve lasten, die de implementatie kan opleveren. Omdat de manieren waarop kostenreductie gerealiseerd kan worden per lidstaat verschillen lijkt de keuze voor een verordening niet opportuun. Gezien de directe werking van het nu gekozen instrument (verordening) wordt te weinig ruimte aan de lidstaten gelaten om de maatregelen aan te passen aan de nationale behoeften (bijvoorbeeld uit oogpunt van veiligheid van een netwerk of een via dat netwerk geleverde voorziening) en aan reeds bestaande Europese eisen aan bepaalde netwerken of voorzieningen (met name de richtlijn voor drinkwaterkwaliteit). Het Nederlands oordeel ten aanzien van de proportionaliteit is derhalve negatief.

Er wordt verwacht dat op de lange termijn dit ingrijpen voor Nederland positieve economische gevolgen zal hebben. Echter, aangaande de proportionaliteit blijft Nederland kritisch. Nederland zal zich in de onderhandelingen in Brussel inzetten voor aanpassing van het voorstel.

3. Samenvatting voorstel

Inhoud voorstel

De aanwezigheid van (supersnel) internet, ofwel Next Generation Networks (NGN), heeft een positieve invloed op de economische groei en concurrentiepositie van de Europese Unie. Een verhoging van de breedbandpenetratie met 10% kan volgens de Commissie in Europa leiden tot een jaarlijkse groei van het BBP van 1–1,5%, een stijging van de arbeidsproductiviteit met 1,5% en 2 miljoen extra banen in 2020. De EU heeft daarom ambitieuze doelstellingen neergelegd in de Digitale Agenda voor Europa voor de uitrol van breedband in 2020 (100% huishoudens toegang tot 30 Mbps en 50% tot 100 Mbps in 2020). NGN vormt de ruggengraat van de Europese digitale markt en de uitrol er van is een voorwaarde voor wereldwijde concurrentiekracht van Europa, bijvoorbeeld op het terrein van e-commerce. Een economisch sterker Europa heeft positieve spill-over effecten op een op Europa gericht exportland als Nederland.

Om het doel op tijd te bereiken, is het van belang de kosten van de aanleg van breedbandinfrastructuur te reduceren, zo stelt de Commissie. Omdat 80% van de kosten van de aanleg van breedbandinfrastructuur worden veroorzaakt door de civiele werken rondom de aanleg, kiest de Commissie er voor zich te richten op reductie van die kosten.

De verordening legt een aantal verplichtingen op aan ondernemers en beheerders van infrastructurele netwerken (vanaf hier: netbeheerders) doordat een aantal rechten aan aanbieders van elektronische communicatienetwerken wordt gegeven:

- Iedere netbeheerder op het gebied van telecommunicatie, gas, elektriciteit, water (drinkwater, riolering, afvalwater), stadsverwarming, openbare verlichting, en transport (spoorlijn, wegennet en (lucht)havens) moet tegemoet komen aan redelijke verzoeken om toegang tot zijn netwerk met oog op de uitrol van breedbandnetwerken.
- Iedere netbeheerder heeft het recht toegang te bieden tot zijn netwerk met oog op de uitrol van breedbandnetwerken.
- Een aanbieder van een elektronisch communicatienetwerk moet via een centraal loket informatie kunnen verkrijgen over locatie en aard van de bestaande infrastructuur en netwerken.
- Iedere netbeheerder heeft het recht overeenkomsten te sluiten met aanbieders van een elektronisch communicatienetwerk over de coördinatie van civiele werken.

- Ieder bedrijf dat civiele werken uitvoert die (gedeeltelijk) gefinancierd worden uit publieke gelden, heeft de verplichting om in te gaan op redelijke verzoeken van aanbieders van elektronische communicatienetwerken om coördinatie (c.q. afstemming) van die werken.
- Een aanbieder van elektronisch communicatienetwerk heeft recht op informatie over vergunning(procedures) met betrekking tot civiele werken en elektronisch indienen van de vergunningaanvragen (beiden via centraal informatiepunt).
- Een aanbieder van een elektronisch communicatienetwerk heeft recht op een besluit over een vergunningaanvraag binnen 6 maanden, op straffe van schadevergoeding (bij termijnoverschrijding).
- Bij nieuwbouw of renovatie moet een gebouw worden voorzien van basisinfrastructuur bedoeld om op een later moment Next Generation Networks (NGN; zeer snelle telecommunicatie infrastructuur) te kunnen leggen.

Lidstaten moeten zelf voorzien in toezicht op naleving van de verplichtingen en in geschilbeslechting tussen partijen wanneer geschillen ontstaan over medegebruik of aanleg van breedbandinfrastructuur, over het verstrekken van informatie over bestaande infrastructuur en over de coördinatie van civiele werken.

Impact assessment Commissie

In de impact assessment analyseert de Commissie een viertal mogelijkheden om tot kostenreductie te komen:

Optie 1: ongewijzigd beleid.

Optie 2: maatregelen aanbevelen met het oog op een coherenter en geharmoniseerde toepassing van het regelgevingskader voor elektronische communicatie door lidstaten.

Optie 3: een voorstel formuleren voor een verordening om het potentieel van sectoroverschrijdende samenwerking (zoals bijvoorbeeld door het medegebruik) vrij te maken (binnen deze optie worden twee subopties, 3a en 3b uitgewerkt. 3a: uitsluitend een verordening of 3b: een combinatie van een verordening en een aanbeveling).

Optie 4: een wetsvoorstel formuleren ter aanvulling van het huidige regelgevingskader om maatregelen te nemen die verdergaan dan optie 3, zoals infrastructuuratlassen, op de kosten georiënteerde toegang tot infrastructuur, samenwerking bij civieltechnische werken ook wanneer deze niet met overheidsmiddelen worden gefinancierd en de aanleg van op hoge snelheden afgestemde infrastructuur ook in oude gebouwen.

Uit de impact analyse van de Commissie komt optie 3 a. als meest effectieve en efficiënte optie naar voren: een verordening die algemene kaders schept om aanlegkosten van breedbandinfrastructuur te reduceren binnen de Europese Unie. Bij de afweging van de opties is volgens de Commissie van belang voldoende ruimte te laten aan lidstaten om recht te doen aan de nationale praktijk en realiteit, en tegelijkertijd een effectieve maatregel te nemen om tot één Europese digitale markt te komen.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

De Commissie baseert de bevoegdheid van de EU op artikel 114 VWEU. Deze verordening heeft als doel het ontstaan en functioneren van de Europese digitale interne markt te bevorderen. Het gaat aldus om een

gedeelde bevoegdheid. Nederland oordeelt dat de Europese Unie bevoegd is.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Subsidiariteit: positief

Nederland deelt de doelstelling van de Commissie om de kosten te reduceren van de aanleg van breedbandinfrastructuur, omdat de uitrol van breedband kan leiden tot economische groei en een betere concurrentiepositie van Europa. Het realiseren van meer breedbandinfrastructuur in Europa leidt ertoe dat consumenten en bedrijven kunnen profiteren van de schaalgrootte van de Europese markt. Bedrijven doordat zij online eenvoudig meer potentiële afnemers kunnen bereiken en consumenten omdat zij via online aankopen meer keuze hebben en geld kunnen besparen. Voorts ondersteunt een Europese breedbandinfrastructuur de samenwerking tussen bedrijven over de grenzen heen. Dit stimuleert innovatie en zorgt voor hogere arbeidsproductiviteit, bijvoorbeeld door de inzet van *videoconferencing*.

Binnen de Europese Unie zijn grote verschillen waarneembaar tussen de wijzen waarop lidstaten proberen de kosten van de aanleg van breedbandinfrastructuur te reduceren. In sommige lidstaten is veel geregeld, zoals in Nederland. Echter, in andere lidstaten is weinig tot niets geregeld. Deze verschillen veroorzaken een ongelijk klimaat voor wat betreft de investeringen in breedbandinfrastructuur, zo redeneert de Commissie. Een integrale Europese aanpak van de reductie van kosten van de aanleg van breedbandinfrastructuur kan hier een oplossing voor bieden.

De feitelijke uitrol van NGN (c.q. infrastructuur) lijkt echter vooral een lokale aangelegenheid, dat schrijft de Commissie ook in de impact analyse. De barrières waartegen bedrijven aanlopen zijn van regionale of nationale aard, en verschillen per lidstaat. Een aantal Nederlandse marktpartijen geeft dan ook aan dat deze verordening voor Nederland geen grote meerwaarde biedt voor wat betreft de reductie van kosten. Dat kan onder andere verklaard worden door de hoge mate van breedbanddekking die er in Nederland reeds bestaat. Zo blijkt uit de laatste cijfers van de TNO Marktanalyse Elektronische Communicatie én de impact analyse van de Commissie dat Nederland de breedbanddoelstellingen al vrijwel behaald heeft. In Nederland is inmiddels voor in ieder geval 95% van de huishoudens zeer snel internet beschikbaar via het kabelnetwerk.

Toch valt er enige kostenreductie te behalen voor telecomaanbieders, door bijvoorbeeld nieuwe gebouwen uit te rusten met voorbereidende fysieke infrastructuur (zie ook paragraaf 5.b.). Daarbij komt dat het Nederlandse bedrijfsleven gebaat is bij het behalen van de Europese breedbanddoelstellingen. Daarom is het van belang de pan-Europese aanleg van NGN te bevorderen. Hiervoor is een dergelijke Europese aanpak noodzakelijk. Dat maakt dat Nederland op subsidiariteit een positief oordeel geeft.

Proportionaliteit: negatief

Nederland oordeelt negatief ten aanzien van de proportionaliteit van de voorgestelde Europese aanpak. Omdat de manieren waarop kostenreductie gerealiseerd kan worden per lidstaat verschillen lijkt de keuze voor een verordening niet opportuun. Gezien de directe werking van het nu gekozen instrument wordt te weinig ruimte gelaten aan de lidstaten om de maatregelen aan te passen aan de nationale behoeften (bijvoorbeeld uit oogpunt van veiligheid van een netwerk of een via dat netwerk

geleverde voorziening) en aan reeds bestaande Europese eisen aan bepaalde netwerken of voorzieningen (met name de richtlijn voor drinkwaterkwaliteit).

Met een verordening wordt gekozen voor de meest verstreckende en gedetailleerde vorm van ingrijpen, terwijl vergelijkbare materie in een richtlijn is geregeld (zoals de richtlijn INSPIRE). Voorts ligt een richtlijn meer voor de hand vanwege de brede reikwijdte (alle netbeheerders, alle nieuwe gebouwen en renovatie van gebouwen). Gezien de reikwijdte en verstrekking van de verplichtingen in deze verordening is het nodig dat lidstaten voldoende ruimte hebben om rekening te kunnen houden met allerlei redenen van algemeen belang, zoals volksgezondheid, defensie, veiligheid en dergelijke, alsmede met andere Europese verplichtingen.

Ten slotte is het de vraag of de voorgestelde maatregelen in de juiste verhouding staan tot de te bereiken doelen (o.a. gezien de voorziene kosten van degenen die toegang tot hun infrastructuur moeten verlenen). Nederland is van mening dat dit niet het geval is. Nederland moet namelijk ten gevolge van de verordening kosten maken door aanpassing van goed werkende bestaande praktijken, terwijl deze aanpassingen de uitrol van breedbandinfrastructuur in Nederland niet goedkoper maken.

Het is van belang dat in de onderhandelingen wordt bereikt dat de reikwijdte van en de verplichtingen in deze verordening worden beperkt, opdat de lasten van de verordening meer in verhouding zijn tot de daarmee te bereiken (omvang van) kostenreductie. Ook is van belang dat de mogelijkheden voor lidstaten worden verruimd om (in nationale regelgeving) te voorzien in uitzonderingen op de toepasselijkheid van de verordening wanneer dat om redenen van algemeen belang, of uit hoofde van Europese verplichtingen nodig is. Ten slotte moet worden bereikt dat deze verordening geen afbreuk doet aan wat met andere richtlijnen (zoals de richtlijn Drinkwaterkwaliteit) reeds is bereikt.

Het Nederlandse oordeel ten aanzien van de proportionaliteit is derhalve negatief

c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedeelde en/of uitvoeringshandelingen

Niet van toepassing

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De voorgestelde maatregelen in de verordening hebben naar verwachting geen invloed op de Europese begroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Indien het voorstel budgettaire gevolgen heeft, worden deze ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels budgetdiscipline.

Toezicht, geschilbeslechting en rechtspraak

De verordening verplicht Nederland een instantie aan te wijzen die (a) toezicht houdt op de naleving van de verschillende verplichtingen (zie onder paragraaf 3) en (b) geschillen beslecht over medegebruik of aanleg van breedbandinfrastructuur, over het verstrekken van informatie over bestaande infrastructuur en over coördinatie van civiele werken. Vooral nog worden de personele consequenties voor ACM als geschilbeslechtende instantie geschat op 4 FTE.

In de verordening wordt vooral nog voorgeschreven dat de lidstaten de mogelijkheid van beroep bij de rechter moeten openhouden tegen de besluiten van de toezichthouder en de besluiten tot geschilbeslechting. Voor de rechtspraak wordt daarom extra inzet van (personele) middelen verwacht. De omvang hiervan is nog niet duidelijk.

Nationaal loket voor informatie over infrastructures

De verordening (artikel 4) geeft aanbieders van elektronische communicatienetwerken de mogelijkheid om via een centraal loket informatie te verkrijgen over bestaande infrastructures van andere netbeheerders. De achterliggende gedachte is dat waar telecommunicatieaanbieders voor de uitrol van een nieuw netwerk gebruik kunnen maken van bestaande infrastructures. Zo kunnen zij besparen op kosten, voor de uitrol van nieuwe netwerken. Het gaat om besparingen van 29–58%. Dit is ook voor Nederland relevant. Maart 2013 ligt de uitrol van glasvezel naar huishoudens op ongeveer 21%. Onder netbeheerders verstaat deze verordening aanbieders van elektronische communicatienetwerken en netbeheerder op het gebied van gas, elektriciteit, water (drinkwater, riolering, afvalwater), stadsverwarming, openbare verlichting, en transport (spoornet, wegennet en (lucht)havens). Het gaat om gegevens als de locatie, afmetingen, type, huidig gebruik, naam van de eigenaar en een contactpersoon. Voorts bieden de kostenbesparingen met name in het buitengebied kansen om de onrendabele top (dat gedeelte van de investering die zich niet terug lijkt te verdienen) door grote graafafstanden en lage woningdichtheid te verlagen. Verlaging van die onrendabele top komt ten bate van bewoners en provincies of gemeenten die deze onrendabele top voor hun rekening nemen.

Een gedeelte van deze informatie is al beschikbaar in het Antenneregister en bij het Kadaster, omdat de Telecommunicatiewet artikel 3.23 en de onderliggende Regeling openbaar antenneregister, de Wet Informatieuitwisseling Ondergrondse Netten (WION) en de INSPIRE richtlijn (2007/2/EC) al verplichten tot het elektronisch beschikbaar stellen van bepaalde informatie. Een deel van de informatie is nog niet beschikbaar (zie onder c informatievoorziening over infrastructures). Voor netbeheerders (zoals bijvoorbeeld ProRail) kan het kostbaar zijn om deze informatie alsnog op te leveren, bijvoorbeeld omdat op basis van de huidige nationale wet- en regelgeving op dit gebied een andere systematiek en werkwijze wordt gehanteerd. Aanpassing hiervan kan leiden tot extra kosten.

Als de systemen van WION en INSPIRE door het Kadaster moeten worden aangepast om alle informatie zoals gevraagd in de verordening te leveren, vergt dit een kostenpost in orde grootte van twee miljoen euro (dit betreft een initiële inschatting). Dit is disproportioneel. Het is ongewenst dat de verordening, waar het informatie over infrastructures betreft, additionele verplichtingen in het leven roept ten opzichte van de al beschikbare informatie vanuit de WION, Inspire en het Antenneregister, omdat er geen meerwaarde wordt gezien in deze additionele informatie voor de uitrol van breedband.

Nationaal loket voor vergunningen

Uit artikel 6 vloeit een verplichting voort een centraal loket (Single Information Point) op te richten waar bedrijven die breedbandinfrastructuur willen aanleggen, op elektronische wijze een vergunning kunnen aanvragen. Dit loket moet informatie geven over de procedure van vergunningverlening, en het proces faciliteren en coördineren. In de regeling van een dergelijk loket wordt in de Dienstenwet voorzien, met uitzondering van de instemmingsprocedure van art. 5.4 Tw. Kosten gemoeid met de oprichting van dit loket bestaan uit personeelskosten en de kosten van een ICT omgeving waarmee het faciliteren en coördineren van de procedure van vergunningverlening.

Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Op dit moment is nog niet mogelijk een concrete inschatting van de mogelijke kosten te maken voor netwerkbeheerders.

Medegebruik van infrastructuur

Artikel 3 van de verordening regelt een plicht tot het verlenen van toegang tot fysieke infrastructuur – onder redelijke eisen – voor netwerkbeheerders. Zij worden verplicht alle schriftelijke aanvragen van telecommunicatiebedrijven, voor het medegebruik van hun netwerk in behandeling te nemen, en in beperkte gevallen mag medegebruik geweigerd worden.

Informatievoorziening over infrastructuur

De verordening vereist dat netbeheerders minimaal de in artikel 4, lid 1 omschreven informatie over hun infrastructuur aanleveren. Netbeheerders hebben op dit moment niet al die informatie zonder meer beschikbaar om aan het vereiste van de verordening te voldoen. Een voorbeeld van niet zomaar voorhanden zijnde informatie zijn voor de ondergrondse infrastructuur is de «afmeting» van een ondergronds netwerk. Voor bovengrondse infrastructuur is de vraag wat netbeheerders al aan informatie beschikbaar moeten hebben onder INSPIRE richtlijn. Een eerste analyse geeft aan dat: i) niet alle netbeheerders vallen onder de INSPIRE richtlijn; in ieder geval telecomaandieners vallen daar niet onder; ii) niet alle netwerkelementen die in de verordening tot de fysieke infrastructuur worden gerekend ook voorkomen onder INSPIRE; iii) niet alle gevraagde parameters die over netwerkelementen moeten worden gemeld vallen onder INSPIRE. Netbeheerders moeten dus kosten maken om al de benodigde parameters aan te leveren. Deze kosten zijn zeer lastig in te schatten, zullen sterk verschillen per netbeheerder en afhankelijk zijn van wat een beheerder al aan informatie beschikbaar heeft in databases en, indien dat niet het geval is, hoe makkelijk die informatie te achterhalen is. Indien dat alleen mogelijk is door fysieke inspecties ter plaatse zullen de kosten snel oplopen. De baten van het verkrijgen van deze extra informatie, bovenop de informatie die in Nederland al beschikbaar is via de WION, INSPIRE en het Antenneregister voor de uitrol van breedband in Nederland worden als minimaal ingeschat door telecomaandieners. Daarbij is van belang op te merken dat voor sommige locaties (zoals luchthavens of terreinen van Defensie) uitzonderingen gemaakt moeten kunnen worden voor wat betreft transparantie over de infrastructuur. Dit in verband met de nationale veiligheid.

Uitrusting gebouwen met voorbereide fysieke infrastructuur

De verordening kent de verplichting om bij nieuwbouw en grote renovatie gebouwen te voorzien van passieve infrastructuur (zoals loze leidingen, uitkomend bij een concentratiepunt) waarin bedrading voor communicatie kan worden gelegd. De kosten voor de verplichte aanleg van passieve infrastructuur in gebouwen komen voor rekening van bouwbedrijven (die ze mogelijk kunnen doorberekenen aan eigenaren van de gebouwen). De kosten worden geschat op € 300,- tot € 1000,- euro per appartement. De baten zijn voor telecomaanbieders (en daarmee ook hun abonnees) die goedkoper, en in sommige gevallen überhaupt, moderne infrastructuur kunnen aanleggen in met name gebouwen met meerdere verdiepingen, zonder door huizen van de benedenburen te hoeven. De kostenbesparing voor telecomaanbieders ligt tussen de 20 en 60%, voor een groot deel te danken aan vermindering van tijd benodigd voor het uitzoeken waar bedrading kan worden aangelegd en planning van werkzaamheden met bewoners en eigenaren.

c) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Naar aanleiding van deze verordening wordt (gezien bovenstaande analyse) verwacht dat de regeldruk toeneemt voor de Rijksoverheid, decentrale overheden, bouwbedrijven en netbeheerders. De administratieve lasten nemen toe voor de betrokken netbeheerders door diverse informatieverplichtingen. Hieronder worden enige voorbeelden uitgelicht:

Medegebruik van infrastructuur

Artikel 3 van de richtlijn verplicht elke netbeheerder om op aanvraag van een telecomaanbieder een aanbod neer te leggen voor medegebruik van zijn netwerk. Indien een netbeheerder geen toegang wil leveren, moet hij dat binnen een maand na ontvangst van het verzoek tot medegebruik beargumenteerd aangeven aan de telecomaanbieder. Sommige infrastructuren zijn niet geschikt om, naast het doel wat ze dienen, telecommunicatie-infrastructuur te behuizen. Hierbij kan gedacht worden aan leidingen waarin gevaarlijke stoffen worden vervoerd (onder hoge druk). Het is van belang deze infrastructuren op voorhand uit te sluiten voor medegebruik om administratieve lasten te voorkomen.

Informatieplicht planning civiele werkzaamheden

Artikel 4, lid 6, verplicht elke netbeheerder om op aanvraag van een telecomaanbieder binnen twee weken informatie te geven over geplande civiele werken aan zijn infrastructuur. Daarbij moet de volgende informatie worden verstrekt: locatie en type van de werkzaamheden, welk onderdeel van het netwerk het betreft, de start en duur van de werkzaamheden en een contactpunt.

Coördinatie van civiele werkzaamheden

Artikel 5 verplicht bedrijven die publiek gefinancierde civiele werkzaamheden uitvoeren aan infrastructuur (zoals graafwerkzaamheden ten behoeve van onderhoud of aanleg van infrastructuur) om op aanvraag van een telecomaanbieder een aanbod neer te leggen om de uitvoering van civiele werkzaamheden waar mogelijk te coördineren.

De coördinatie van civiele werkzaamheden kan leiden tot lagere lasten voor gemeenten als het aantal graafwerkzaamheden door coördinatie afneemt, en daarmee ook de inbreuken op de openbare ruimte, de overlast, bereikbaarheid van gebouwen, en dergelijke.

Vergunningverlening

Voor de vergunningen die nodig zijn om te bouwen, zal reeds aan de verordening kunnen worden voldaan via de Dienstenwet. Mogelijk is er wel aanpassing nodig van de instemmingsprocedure (art. 5.4 Tw), deze verloopt nu nog niet via het centraal loket. De verordening laat de toekenning wel gebeuren door bestaande bevoegde autoriteiten. Daarbij wordt ook een termijn van 6 maanden gegeven waarbinnen vergunningen afgegeven moeten worden. Als een telecomaandbieder schade lijdt wegens het niet nakomen van de termijn door de gemeente, dan heeft deze recht op schadevergoeding conform de nationale wetgeving. Er worden hierbij geen extra lasten voorzien, omdat in Nederland kortere termijnen van toepassing zijn op de instemmingsprocedure.

Notificatiebepalingen

Nederland moet de volgende besluiten notificeren bij de Europese Commissie:

- artikel 4, lid 10: een besluit over het uitsluiten van infrastructuur van de transparantieplichtingen in artikel 4 lid 1 tot 5;
- artikel 5, lid 5: een besluit om bepaalde civiele werkzaamheden uit te sluiten van de plicht voor netbeheerders om die werkzaamheden op verzoek bekend te stellen aan telecomproviders;
- artikel 7, lid 3: een besluit over het uitsluiten van bepaalde gebouwen van de verplichting om bij nieuwbouw en grote renovatie voorzien te worden van passieve infrastructuur (zoals loze leidingen) waarin bedrading voor communicatie kan worden gelegd;
- Artikel 9, lid 5: welke instanties in Nederland worden aangewezen om geschillen te beslechten en als Single Point of Information te fungeren, als genoemd in diverse artikelen in de verordening.

De Commissie lijkt met deze notificatieverplichtingen een geharmoniseerde en strikte naleving van deze verordening af te willen dwingen.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Het betreft een verordening die rechtstreeks zal werken, inhoudelijke omzetting in nationale wetgeving van de rechten en verplichtingen die deze verordening in het leven roept, is niet nodig. Echter, het zal wel nodig zijn om:

- (a) bestaande wetgeving aan te passen in het licht van de verordening. Op basis van dit ontwerp lijkt aanpassing nodig van de Implementatiewet EG-richtlijn infrastructuur ruimtelijke informatie; de Elektriciteits – en Gaswet (namelijk: een verruiming van taken van Energie- en gasnetbeheerders, inclusief een vergoeding van kosten); het Bouwbesluit (om de aanleg van basis infrastructuur ten behoeve van breedbandinfrastructuur bij nieuwbouw te regelen); de WION (de reikwijdte moet verbreed worden zodat ook in andere gevallen dan graven informatie kan worden verkregen over de ondergrondse infrastructuur); Hoofdstuk 5 van de Telecommunicatiewet (hier moet definitie van kabels worden aangepast, mogelijk moet ook de gedoogplicht worden uitgebreid, en ook moet mogelijk de manier van elektronisch aanvragen en verkrijgen van instemming van de gemeente voor het leggen van kabels worden aangepast); hoofdstuk 3 Telecommunicatiewet (het medegebruik antenne-opstelpunten is nu namelijk beperkt tot bepaalde aanbieders en zal moeten worden uitgebreid); de Drinkwaterwet (in verband met drinkwatertarieven) en eventuele andere lenM-wetgeving (onder andere op het gebied van infrastructuur).

- (b) de bevoegdheid van een toezichthouder in de wet vast te leggen ten aanzien van geschilbeslechting en het toezicht op naleving van de verordening. Daarbij is van belang te zorgen dat de toezichthouder kan beoordelen of (bijvoorbeeld) een drinkwaterleidingbedrijf terecht toegang tot zijn infrastructuur weigert (met een beroep op technische eisen of om redenen van drinkwaterkwaliteit/gezondheid).
- (c) Er moet een uitvoerder worden aangewezen die de informatie beheert waarop de verordening toeziet (waarschijnlijk betekent dit een uitbreiding van taken van het Kadaster), alsmede een verplichting voor bestuursorganen en netbeheerders om de informatie te leveren aan het informatiesysteem.

Lex silencio is niet van toepassing. Wel stelt de verordening dat er een verplichting is om schadevergoeding te betalen aan een aanbieder die schade leidt doordat de termijn van 6 maanden voor het afhandelen van vergunningaanvragen niet wordt gehaald. Onduidelijk is of hier een aanvulling nodig is op het reguliere aansprakelijkheidsregime van BW en Awb omdat op grond van deze regimes het enkel overschrijden van de beslistermijn niet automatisch tot een plicht tot het betalen van schadevergoeding lijkt te leiden.

b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De verordening treedt in werking op de twintigste dag na publicatie ervan in het Official Journal of the European Union.

- (a) De invoeringstermijn voor het artikel waarin de oprichting van een nieuw loket wordt geregeld is één jaar. Er kan aansluiting worden gezocht bij het centraal loket dat op grond van de Dienstenwet is opgericht. Ook kan gebruik worden gemaakt van het elektronisch systeem dat reeds beschikbaar is bij het Kadaster in verband met de informatieverplichtingen die voortvloeien uit de WION en Implementatiewet EG-richtlijn infrastructuur ruimtelijke informatie. Echter, sommige (onderdelen van) systemen zullen moeten worden aangepast.
- (b) Een aantal verplichtingen voor het rijk, decentrale bestuursorganen, bouwbedrijven en netbeheerders is op de twintigste dag na inwerkingtreding van de verordening van toepassing.

Nederland zal in de onderhandelingen nadrukkelijk aandacht vragen voor de implementatietermijnen die nodig zijn om de verordening uit te voeren. Het is van belang dat lidstaten voldoende tijd krijgen om aan de vereisten van deze verordening te voldoen.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

In de verordening wordt een monitor aangekondigd, drie jaar na de inwerkingtreding. Het is wenselijk dat deze monitor wordt uitgevoerd om te bezien of deze ingreep de voorspelde positieve effecten teweeg zal brengen.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

De uitvoerbaarheid van deze verordening wordt als haalbaar ingeschat, omdat veel verplichtingen voortvloeiend uit de verordening in Nederland al geregeld zijn. Wel zullen enige aanpassingen en uitbreidingen doorgevoerd moeten worden, zie de voorbeelden hieronder. Daarvoor is

van belang dat de verordening voldoende tijd biedt om deze aanpassingen te realiseren (zie ook punt 6.b.). Ook moet de verordening voldoende ruimte bieden aan reeds bestaande nationale instituties die hetzelfde doel dienen als de verplichtingen voortvloeiend uit deze verordening.

Er is in Nederland al een informatieloket voor ondergrondse infrastructuur aanwezig. Het Kadaster is onder de Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten (WION) hiertoe aangewezen. Het ligt voor de hand daarom het Kadaster als centraal informatiepunt als bedoeld in artikel 4 van de verordening voor Nederland aan te wijzen. Nieuw ten opzichte van het bestaande WION systeem is dat de Verordening onder artikel 4, lid 1, eist dat ook de «afmeting» van een ondergronds netwerk bekend moet worden gesteld. Die parameter hebben netbeheerders niet zonder meer beschikbaar. Zoals gesteld (zonder exacte kosten te noemen) in een studie onderliggend aan de impact assessment van de Commissie, kan het voor netwerkbeheerders erg duur uitpakken als volledigheid van informatie wordt nagestreefd waar netwerkbeheerders deze niet voorhanden hebben. Bovendien voegt deze parameter weinig toe aangezien in utiliteitsnetwerken in beginsel altijd ruimte zal zijn voor een telecomkabel. Daar waar geen ruimte is, is de afmeting niet relevant. Verder bevat het bestaande WION systeem niet de naam van de eigenaar van een infrastructuur, maar de beheerder. Dit hoeft niet dezelfde entiteit te zijn. Voor het doel van de verordening zou het, indien deze situatie zich voordoet, volgens Nederland geen probleem moeten zijn om dat geval (eerst) de beheerder te benaderen.

De verordening vereist dat ook bovengrondse infrastructuur van netwerkbeheerders via dit centrale informatiepunt beschikbaar komt. Het gaat daarbij om masten, torens, gebouwen (zoals transformatorhuisjes) etc., die onderdeel zijn van het netwerk. De gedachte van de Commissie is dat kennis over deze bovengrondse infrastructuur voor telecomaانبieders nuttig kan zijn als potentiële plaats waar antennes voor mobiele communicatie kunnen worden geplaatst. In Nederland bestaat op dit moment het Antenneregister van het Agentschap Telecom. Via dit register kunnen telecomaانبieders de antenne opstelpunten achterhalen die worden gebruikt door andere telecomaانبieders.

Verder is INSPIRE, de Europese richtlijn voor de totstandkoming van een infrastructuur voor ruimtelijke informatie in de EU, in dit verband relevant. INSPIRE is verankerd in de Nederlandse Implementatiewet EG-richtlijn Infrastructuur ruimtelijke informatie. In Nederland is het Nationaal Georegister aangewezen als toegangspoint tot deze informatie. Het Kadaster beheert (technisch) dit register. INSPIRE heeft betrekking op ruimtelijke gegevens, beschikbaar in elektronische vorm en in beheer door of namens bestuursorganen. Het begrip bestuursorgaan moet ruim worden opgevat: gemeenten, provincies, waterschappen maar ook energiebedrijven zijn INSPIRE-plichtig. Zij zijn weliswaar als rechtspersoon een vennootschap, maar hun aandelen zijn veelal in handen van overheden en zij vervullen een publieke taak. Zowel het Antenneregister als het Nationaal Georegister bevatten niet alle informatie zoals bedoeld in artikel 4, lid 1. Om deze informatie over bovengrondse infrastructuur beschikbaar te krijgen, moeten netbeheerders de benodigde parameters aanleveren en moet het systeem bij het Kadaster, in zijn functie als Single Information Point, worden aangepast en uitgebreid.

b) Handhaafbaarheid

De handhaving van deze verordening zou ondergebracht kunnen worden bij diverse toezichthouders. De verordening laat lidstaten vrij zelf diverse toezichthouders en geschillen beslechtende instanties aan te wijzen. Gebeurt dit niet, dan zal automatisch de nationale telecomtoezichthouder, in dit geval de Autoriteit Consument en Markt (ACM) aangewezen worden als toezichthouder en geschilbeslechtende instantie. Het is vooralsnog aannemelijk dat de ACM hiervoor zal worden aangewezen. Daar waar de handhaving vanuit de nationale kaders al belegd is bij het Agentschap Telecom (zoals bij de WION in relatie tot artikel 4 uit de verordening), zal het voor de hand liggen dat het Agentschap Telecom toezichthouder blijft.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie

Nederland onderschrijft het achterliggende doel van het voorstel en ziet de noodzaak van het versterken van de digitale interne markt. Nederlandse bedrijven en consumenten profiteren van de schaalgrootte van de Europese markt. Daarbij heeft de uitrol van breedbandinfrastructuur in Europa voor Nederland positieve spill-over effecten. De langetermijneffecten van deze verordening zullen een positief effect hebben op de Europese economie, en derhalve ook op de Nederlandse economie. Wel heeft Nederland twijfels over het voorstel met betrekking tot de proportionaliteit en de kosten. De keuze voor het instrument verordening is, gezien de beoogde effecten en te behalen doelstellingen van de Commissie een te ingrijpend middel. Nederland is van mening dat de voorgestelde maatregelen inhoudelijk niet in verhouding staan tot de te bereiken doelen. Nederland moet namelijk ten gevolge van de verordening kosten maken door aanpassing van goed werkende bestaande praktijken, terwijl deze aanpassingen de uitrol van breedbandinfrastructuur in Nederland niet goedkoper maken.

Zo zullen bedrijven mogelijk moeten investeren om de juiste informatie te kunnen aanleveren bij een loket voor informatie over infrastructures, de taken van diverse instanties (zoals het kadaster, ACM en anderen) moeten worden uitgebreid. Dit kost geld. Ook zullen diverse wetten moeten worden aangepast om tegemoet te komen aan de verplichtingen onder deze verordening (zoals onderdelen van o.a. de Gas- en Elektriciteitswet, de WION en de Telecommunicatiewet). Op de lange termijn zal deze verordening Nederland voordeel opleveren, hiervoor zijn ook op nationaal niveau investeringen nodig. Deze investeringen moeten echter in verhouding staan tot de te bereiken doelen. Ook zou er ruimte moeten zijn om in de nationale behoeften (t.a.v. kostenreductie) te voorzien.

Nederland zal aandringen op duidelijkheid omtrent de kosten voor de betrokken private en publieke organisaties. Vanuit financieel perspectief zijn de voorstellen voor Nederland acceptabel mits deze niet leiden tot disproportionele kostenverhogingen voor de Rijksoverheid voor aanleg en beheer van fysieke infrastructuur. Voorts is Nederland van mening dat er een algemene uitzondering voor medegebruik opgenomen moet worden voor transportleidingen waarin bijvoorbeeld gevaarlijke stoffen onder hoge druk worden vervoerd. Deze leidingen kunnen überhaupt nooit gebruikt worden voor medegebruik, omdat dit bij het onderhoud een gevaar oplevert. Het zou administratieve lasten schelen wanneer op voorhand duidelijk is dat dit type leidingen nooit gedeeld kunnen worden. Ditzelfde dient te gelden voor de fysieke infrastructuur voor de drinkwater-

voorziening, niet alleen vanwege kwaliteitsvraagstukken maar ook vanwege een mogelijke daling van het consumentenvertrouwen in kwalitatief en veilig drinkwater. Zodoende is het noodzakelijk dat er in artikel 3 en 4 weigeringsgronden worden opgenomen in verband met het algemeen belang, waaronder nationale veiligheid. Ook dient verduidelijkt te worden of de verordening ook verplichtingen in het leven roept voor overheden als verantwoordelijke partij voor infrastructuur. Het is in deze vanwege veiligheids en bereikbaarheidsaspecten van belang dat de beslissingsbevoegdheid over het al dan niet overgaan tot medegebruik blijft bij de partij die uiteindelijk verantwoordelijk is voor de infrastructuur (zoals Rijkswaterstaat bij wegen) en niet komt te berusten bij de ondernemer die het werk uitvoert, zoals artikel 5 van de verordening lijkt te regelen. Tevens dient de Commissie gevraagd te worden om een nadere toelichting te geven op de verhouding van de verordening met de Drinkwaterrichtlijn.

Daarnaast is van belang dat lidstaten voldoende tijd krijgen de verplichtingen voortvloeiend uit de verordening om te zetten in nationale wetgeving.