

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat  
t.a.v. drs. J.C. de Groot  
Bezuidenhoutseweg 73  
2594 AC DEN HAAG

ir. M.C. Minneché  
principal regulatory counsel  
Tel +31 (0)70 353 8843  
E-mail marianne.minnece@twobirds.com

31 januari 2019

Betreft: Zienswijze geografisch onderzoek

Geachte heer De Groot,

De Groep Graafrechten, CAIW, de FCA, KPN, NLconnect en T-Mobile (hierna: Aanbieders) hebben kennisgenomen van de consultatieversie van het wetsvoorstel Overstappen en geografisch onderzoek. De Aanbieders reageren door middel van deze brief en de bijgevoegde zienswijze gezamenlijk op de consultatie – voor zover die betrekking heeft op het onderdeel geografisch onderzoek – en komen graag terug op het constructieve gesprek met het Ministerie d.d. 29 januari jl.

## **OVERLEG MET AANBIEDERS**

Tijdens het gesprek gaf het Ministerie aan dat het beschikbaar stellen van informatie vooral is gericht op beleidsdoeleinden. Volgens Aanbieders is daarvoor niet een wetgevingstraject het meest voor de hand liggende instrument, maar wel het voortzetten van het huidige overleg. Een aantal aanbieders heeft zich bereid verklaard om informatie te verstrekken ten behoeve van de monitoring van de kabinetsdoelstelling in het Actieplan Digitale Connectiviteit<sup>1</sup> dat alle Nederlanders in 2023 over snel vast breedbandinternet van minimaal 100 Mbps beschikken en lokale overheden te faciliteren bij het verstrekken van staatssteun voor de verbetering van breedbandconnectiviteit. Enkele aanbieders hebben al informatie aan het Ministerie doen toekomen.

---

<sup>1</sup> *Kamerstukken II 2017/18, 26643, 547*

Aarhus & Abu Dhabi & Amsterdam & Beijing & Bratislava & Brussels & Budapest & Copenhagen & Dubai & Düsseldorf & Frankfurt & The Hague & Hamburg & Helsinki & Hong Kong & London & Luxembourg & Lyon & Madrid & Milan & Munich & Paris & Prague & Rome & Shanghai & Singapore & Stockholm & Sydney & Warsaw

Bird & Bird LLP is a limited liability partnership, registered in England and Wales with registered number OC340318. Bird & Bird is an international legal practice comprising Bird & Bird LLP and its affiliated and associated businesses having offices in the locations listed. The Dutch branch of Bird & Bird LLP includes attorneys, tax advisers and a civil law notary, and is registered at the Chamber of Commerce with registered number 27374435.

Tijdens het overleg kwam tevens aan de orde dat de uitvraag vooralsnog geen betrekking heeft op bedrijven of objecten, zoals bruggen en sluizen. Dat lijkt ons terecht. Het aansluiten van bedrijven en objecten kent een geheel eigen dynamiek en vindt overwegend vraag gestuurd plaats. Aanbieders die uitsluitend actief zijn op de zakelijke markt zien vooralsnog geen noodzaak om gegevens aan te leveren, maar zullen individueel afwegen of zij daartoe zullen overgaan, al dan niet in tweede instantie.

In het overleg zijn afspraken op hoofdlijnen gemaakt omtrent het aanleveren van gegevens voor huishoudens (6-positie-postcodes, te koppelen aan BAG-registratiegegevens) en een dummy template zodat Aanbieders kunnen nagaan wat zij op welke wijze kunnen aanleveren. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) zal de door haar opgestelde geografische dekkingskaart in een bètaversie aan Aanbieders beschikbaar stellen zodat zij zich daarvan een beeld kunnen vormen.

Aanbieders worden graag nog in de gelegenheid gesteld nader van de gedachten te wisselen over de voorwaarden waaronder gegevens worden verstrekt, waaronder bijvoorbeeld over openbaarmaking van de gegevens.

## WETSVOORSTEL

In de eerste plaats vragen Aanbieders zich af of het wetsvoorstel wel het beste middel is voor het doel dat wordt nagestreefd. In feite gaat het om informatie over de ontsluiting van 'de buitengebieden' in Nederland, zoals door de Tweede Kamer is verzocht.<sup>2</sup> Het wordt Aanbieders niet duidelijk op welke wijze de wettelijke verplichting bijdraagt aan het bereiken van die doelstelling. Nut, noodzaak en proportionaliteit zijn naar de mening van Aanbieders in het wetsvoorstel onvoldoende onderbouwd.

In de tweede plaats is het wetsvoorstel prematuur ten opzichte van de implementatie van het Europees wetboek voor elektronische communicatie (hierna: de nieuwe Richtlijn), of juist te laat. Volgens het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bij het voorontwerp is de ontwikkeling van een geografische kaart al eind 2017 toegezegd aan de Tweede Kamer.<sup>3</sup> Dit is strikt genomen onjuist; de brief van de Staatssecretaris d.d. 4 december 2017 ziet uitsluitend op de overstapproblematiek. In het Actieplan Digitale Connectiviteit wordt dit voornemen wel genoemd (*mapping*). Op dit moment ligt het evenwel niet meer voor de hand om met de implementatie van artikel 22 van de nieuwe Richtlijn vooruit te lopen. Ervan uitgaande dat de behandeltijd van een wetsvoorstel op moment van indiening bij de Raad van State gemiddeld genomen anderhalf jaar is, en de nieuwe Richtlijn uiterlijk op 21 december 2020 – dit is minder dan twee jaar vanaf nu – omgezet dient te zijn in nationale wet- en regelgeving, is de tijdswinst die met het onderhavige wetsvoorstel behaald kan worden uiterst gering. Bovendien dient BEREC op grond van de nieuwe Richtlijn uiterlijk 21 juni 2020 te komen met richtsnoeren voor het vorderen van inlichtingen. BEREC heeft in december 2018 zijn werkprogramma 2019 aangenomen en daarin deze richtsnoeren als een prioriteit voor 2019 aangemerkt. Er bestaat daarmee zelfs een risico dat de onderhavige wetgeving als gevolg van de

---

<sup>2</sup> *Handelingen II 2017/18*, 89, item 31

<sup>3</sup> *Kamerstukken 2017/2018*, 26 643, nr. 502

BEREC richtsnoeren die hieraan parallel lopen, herzien dient te worden. Het is niet zorgvuldig op tweemaal dezelfde wetgeving te wijzigen binnen korte tijd.

Zowel het Ministerie als ACM zullen de BEREC richtsnoeren als uitgangspunt moeten nemen. Het eerste onderzoek dient eerst uiterlijk 21 december 2023 te worden uitgevoerd. Er is dan ook geen enkele redenen om haast te maken met het wetsvoorstel.

Gelet op de bereidheid van Aanbieders om informatie aan te leveren is het wetsvoorstel in feite in deze fase overbodig. Het verdient aanbeveling om het wetsvoorstel opnieuw te bezien gelijktijdig met de implementatie van de andere bepalingen uit de nieuwe Richtlijn in de Nederlandse wet- en regelgeving.

Thans wordt gewerkt aan een overzicht van publicatie van geografische informatie in andere landen. Wij zullen u dit overzicht binnen afzienbare termijn doen toekomen.

Tot slot: Wij zien uit naar de brief van het Ministerie naar aanleiding van het overleg van 29 januari jl.

Met vriendelijke groet,

Namens Aanbieders,

Marianne Minnecré



Feyo Sickinghe





## **Reactie namens De Groep Graafrechten, CAIW, de FCA, KPN, NLconnect en T-Mobile**

Zienswijze naar aanleiding van de consultatie  
"Wetsvoorstel geografisch onderzoek"

31 januari 2019

### **INLEIDING**

Op 14 december 2018 publiceerde het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (hierna: de minister) de consultatie over het wetsvoorstel overstappen telecom en geografisch onderzoek. Graag maken de aanbieders verenigd in de Groep Graafrechten, CAIW, de FCA, KPN, NLconnect en T-Mobile (hierna: "Aanbieders") gebruik om te reageren op het onderdeel 'geografisch onderzoek' van deze consultatie (hierna: het voorontwerp).

In aanvulling op deze gezamenlijke zienswijze hebben de Aanbieders voor zover relevant ook individuele zienswijzen ingediend.

Deze zienswijze is als volgt opgebouwd. Allereerst worden de hoofdlijnen van de bevindingen van Aanbieders opgesomd. Daarna volgt per hoofdlijn een nadere onderbouwing. Tot slot zijn als bijlage de relevante bepalingen uit de Richtlijn tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie (hierna: de nieuwe Richtlijn)<sup>4</sup> opgenomen.

---

<sup>4</sup> Richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie (herschikking) (*PbEU* 2018, L 321/36)

## **ZIENSWIJZE AANBIEDERS OP HOOFDLIJNEN**

### **I. Het wetsvoorstel valt buiten de scope van de nieuwe Richtlijn**

Het vorderen van inlichtingen ten behoeve van het uitvoeren van een geografisch onderzoek kan eerst aan de orde zijn als de opzet en de werking ervan conform de procedurele vereisten als bedoeld in artikel 22, zevende lid, van de nieuwe Richtlijn zijn vastgesteld.

Het voorontwerp is problematisch omdat het vooruitloopt op de implementatie van de gehele nieuwe Richtlijn en daarmee op de nieuwe taken waarvoor deze bevoegdheid in artikel 22 van de nieuwe Richtlijn wordt gecreëerd. Het ontwikkelen van beleid kan juist niet als taak worden gezien onder vigeur van de nieuwe Richtlijn.

### **II. Voortijdige implementatie is onnodig**

De door de overheid opgestelde dekkingkaart voor vaste en mobiele netwerken is niet nodig, omdat hierin al door de markt wordt voorzien. De Aanbieders zien ook niet dat hiernaar vraag is van andere partijen en vragen zich af op basis van welke signalen de minister vaststelt dat er behoefte is aan een nieuwe integrale dekkingkaart. Hierover zijn geen kamervragen gesteld, de Consumentenbond heeft bijvoorbeeld niet aangegeven hierover veel klachten te ontvangen en gemeenten ervaren geen problemen met het verkrijgen van informatie over staatssteun.

### **III. Waarborgen uit de nieuwe Richtlijn worden niet overgenomen**

Het voorontwerp neemt belangrijke inperkingen aan de op te vragen informatie uit de nieuwe Richtlijn niet over, zoals beperking in tijd, type netwerken, detailniveau, te publiceren informatie en het beschermingsniveau van vertrouwelijke informatie. Het wetsvoorstel wordt daarmee een 'blanco cheque' waarmee allerlei informatie kan worden opgevraagd. Dit leidt tot grote onzekerheid voor Aanbieders, mede in combinatie met de ongebreideld sanctiemogelijkheden. Dit voorontwerp voldoet daarmee niet aan de uitgangpunten 'noodzaak en evenredigheid' uit de Aanwijzingen voor de regelgeving.

### **IV. Het wetsvoorstel leidt tot inconsistente toepassing in Nederland**

BEREC zal nog richtsnoeren vaststellen voor een consistente uitvoering van het geografisch onderzoek en voor een uniforme omschrijving van kwaliteitsparameters. Door voor dit onderdeel van de nieuwe Richtlijn vooruit te lopen, zal dit artikel in Nederland inconsistent worden toegepast ten opzichte van de andere EU lidstaten.

### **V. Delegatiebepaling clausuleren**

De Aanbieders menen dat de delegatiebepaling van artikel 18.7a zevende lid meer geclausuleerd moet worden. Delegatie zou slechts mogen plaatsvinden voor zover de reikwijdte van die lagere regelgeving uitdrukkelijk is bepaald en voorgeschreven op Europees niveau. Dat voorkomt dat in latere fase ook onderwerpen waarvan geen verplichting tot implementatie bestaat onder de open normen van delegatie kunnen worden gebracht. Voor zover in het wetsvoorstel wordt gekozen voor een afzonderlijke delegatiebepaling zal steeds dat noodzakelijkheidvereiste, ofwel clausulering van de delegatie moeten plaatsvinden. In de toelichting zal tevens moeten worden opgenomen dat het Ministerie zich steeds rekenschap zal geven van de door BEREC uit te vaardigen richtsnoeren. De nota van toelichting bij de ministeriële regeling zal tevens een

materiële toetsing aan de BEREC richtsnoeren moeten bevatten.

#### **VI. Is de minister wel de juiste instantie voor deze taak?**

Aanbieders vragen zich af of de minister wel de meest voor de hand liggende bevoegde instantie voor deze taak is. ACM verzamelt al geografische informatie, is als enige Nederlandse vertegenwoordiger binnen BEREC rechtstreeks betrokken bij de totstandkoming van de richtsnoeren en is beter in staat om de juiste balans te treffen tussen transparantie en mededinging. Dit pleit er voor om ACM als bevoegde instantie te benoemen.

#### **VII. Ongewenste samenloop met andere verplichtingen**

Het wetsvoorstel leidt tot een ongewenste samenloop met de huidige transparantie- en informatieverplichtingen. Daarmee leidt het wetsvoorstel bovendien tot onduidelijkheid voor eindgebruikers.

#### **VIII. Ongebreidelde sanctiebevoegdheid leidt tot onzekerheid**

Alhoewel Aanbieders er begrip voor hebben dat strategisch gedrag door het verstrekken van onvoldoende of onjuiste informatie moet worden voorkomen, vinden Aanbieders de sanctiebevoegdheid in het voorontwerp een onnodig, te zwaar en risicovol instrument. Het huidige kader voorziet al in een instrumentarium om strategisch gedrag aan te pakken. Het voorontwerp is op dit punt niet in lijn met de nieuwe Richtlijn. Daarbij komt dat informatie over toekomstig bereik in het bijzonder door de dynamiek in de sector snel kan veranderen. Het risico op onredelijke sancties wordt zo wel heel groot.

#### **IX. Administratieve lasten onzeker, maar zeker niet laag**

In tegenstelling tot de minister veronderstellen Aanbieders niet dat de administratieve lasten door dit wetsvoorstel laag zullen zijn. Het wetsvoorstel verduidelijkt niet welke informatie op welke manier zal moeten worden opgeleverd. Wel wordt in de toelichting opgemerkt dat het om gedetailleerde voorschriften gaat. Daarbij komt dat Aanbieders na invoering van dit wetsvoorstel aan twee verschillende instanties geografische informatie zullen moeten opleveren. Tot slot is de kans groot dat de op te leveren informatie, zowel qua inhoud als wijze waarop, weer zal wijzigen nadat de BEREC richtsnoeren zullen zijn vastgesteld.

## I. VOORONTWERP VALT BUITEN DE SCOPE VAN DE NIEUWE RICHTLIJN

Volgens de memorie van toelichting bij het voorontwerp is het nodig dat actuele informatie beschikbaar is over huidige en toekomstige ontwikkelingen met betrekking tot het bereik van elektronische communicatienetwerken, zoals breedbandinternet en mobiele telefonie. Hiermee wordt beoogd beleid te ontwikkelen en de doelstelling dat in 2023 iedereen ten minste kan beschikken over 100 Mbps, te kunnen monitoren.

De minister stelt dat met dit wetsvoorstel voor een deel vooruit wordt gelopen op de omzetting van de nieuwe Richtlijn in Nederlands recht. Het voorontwerp geeft specifiek invulling aan artikel 22 van de nieuwe Richtlijn. Door met het voorontwerp vooruit te lopen op de implementatie van de nieuwe Richtlijn als geheel kan daaraan geen consistente invulling worden gegeven. Op grond van artikel 22, eerste lid, moeten de nationale regulerende instanties (NRIs) en/of andere bevoegde instanties uiterlijk op 21 december 2023 een geografisch onderzoek uitvoeren naar het bereik van elektronische communicatienetwerken die breedbanddiensten kunnen leveren en dat onderzoek minstens om de drie jaar actualiseren. Verder moet BEREC met het oog op de consistente toepassing van geografische onderzoeken en prognoses uiterlijk op 21 juni 2020, na raadpleging van de belanghebbenden en in nauwe samenwerking met de Commissie en de relevante nationale instanties, richtsnoeren vaststellen om nationale regelgevende instanties en/of andere bevoegde instanties te helpen bij de consistente uitvoering van de krachtens dit artikel op hen rustende verplichtingen.

Het vorderen van inlichtingen ten behoeve van het uitvoeren van een geografisch onderzoek kan eerst aan de orde zijn als de opzet en de werking ervan conform de procedurele vereisten als bedoeld in artikel 22, zevende lid, van de nieuwe Richtlijn zijn vastgesteld.

De voorgestelde bevoegdheid in artikel 18.7a dient te worden gezien in de context van de doelstellingen van de nieuwe Richtlijn en in het bijzonder overwegingen 62 en 63 en artikel 22, eerste lid. Dit maakt het voorliggende voorontwerp om drie redenen problematisch.

1. Het geografisch onderzoek dient volgens artikel 22, eerste lid in te houden een onderzoek naar het huidige geografische bereik van breedbandnetwerken in hun verzorgingsgebied, 'zoals vereist voor de taken van nationale regelgevende en/of andere bevoegde instanties uit hoofde van deze richtlijn (...)'.  
  
Artikel 22 gaat dus uit van een rechtstreeks verband tussen enerzijds de bevoegdheid tot uitvoering van het geografisch onderzoek en anderzijds de taken van de bevoegde instantie op basis van de nieuwe Richtlijn. Dit maakt direct duidelijk dat het niet mogelijk is om artikel 18.7a in te voeren vooruitlopend op de implementatie van de nieuwe Richtlijn. De taken van de bevoegde instantie vloeien immers niet voort uit de



nog te implementeren richting maar uit de huidige telecomrichtlijnen en de Telecommunicatiewet.

2. De wens om beleid te ontwikkelen ter monitoring van de 'Nederlandse' doelstelling, die verder gaat dan de Europese doelstelling dat iedere burger in 2025 dient te kunnen beschikken over een verbinding van 100 Mbps,<sup>5</sup> kan moeilijk worden gezien als een taak van een bevoegde instantie onder vigeur van de nieuwe Richtlijn. Zie ook de eerste en tweede zin van overweging 62:

*"De technologie, de topologie, het mediumgebruik en de eigendom van breedbandnetwerken voor elektronische communicatie worden steeds diverser. Daarom moet regulering gebaseerd zijn op gedetailleerde informatie over de uitrol van netwerken om de effectiviteit te waarborgen en de inspanningen toe te spitsen op de gebieden waar ze nodig zijn."*

Algemene beleidsmatige doelstellingen kunnen niet op één lijn worden gesteld met regulering.

3. In de memorie van toelichting wordt de doelstelling in de context van het bevorderen van uitrol en de upgrading van netwerken geplaatst. Dit is in overeenstemming met de doelstelling van artikel 22 van de nieuwe Richtlijn. De transparantie richting eindgebruikers heeft conform het zesde lid betrekking op de beschikbaarheid van connectiviteit. In dit verband hinkt de memorie van toelichting op twee gedachten, namelijk enerzijds het bijdragen aan de verdere uitrol van netwerken en anderzijds transparantie richting eindgebruikers ten aanzien van andere zaken dan beschikbaarheid van connectiviteit, zoals kwaliteitsparameters in de vorm van latency en jitter. In de beschikbaarheid van deze informatie voor het publiek is reeds voorzien door de markt, mede op basis van de regelgeving omtrent netneutraliteit. Zie verder onderdeel IV.

Het voorliggende voorontwerp is problematisch omdat het vooruitloopt op de implementatie van de gehele nieuwe Richtlijn en daarmee op de nieuwe taken waarvoor deze bevoegdheid in artikel 22 van de nieuwe Richtlijn wordt gecreëerd. Het ontwikkelen van beleid kan juist niet als taak worden gezien onder vigeur van de nieuwe Richtlijn.

## II. Voortijdige implementatie onnodig

Het wetsvoorstel is niet alleen prematuur maar ook onnodig, vanwege de hierna genoemde data die al beschikbaar is. Hieronder volgt een opsomming van redenen die de minister aanvoert om vooruit te lopen op de implementatie van de nieuwe Richtlijn, voorzien van een reactie.

<sup>5</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/broadband-europe>



- De minister wil met de kaart gedetailleerde informatie verschaffen aan lokale overheden, in verband met het al dan niet verlenen van staatssteun. *Lokale overheden hebben in de praktijk geen probleem met het verkrijgen van gedetailleerde informatie over de aangeboden internetsnelheden op vaste aansluitingen in hun gebied. Deze informatie is al vrijelijk beschikbaar (zie onderstaande paragraaf) en wordt door aanbieders desgevraagd aan lokale overheden verstrekt. Het aantal cases in ons land waarin staatssteun is verleend aan breedbandinitiatieven is in relatieve en absolute zin laag. Dat komt niet omdat gemeenten niet beschikken over de benodigde dekkingsinformatie, maar omdat de markt sinds enkele jaren zeer actief is in het ontsluiten van buitengebieden door met name glasvezel. Illustratief in dit verband is het artikel 'Goudkoorts' in het financiële Dagblad van 29 januari jl.*
- Informatieverstrekking aan burgers en bedrijven: de minister wil met een geografische kaart transparantie bieden voor de consument welke snelheden beschikbaar zijn op het adres waar zij werken of wonen en hoe het aanbod van de verschillende mobiele aanbieders eruit ziet, zodat consumenten aan de hand van deze informatie een afgewogen keuze kunnen maken. *Ook deze informatie is reeds ruimschoots voorhanden. Via diverse tools en kaarten is voor consumenten transparant welke snelheden beschikbaar zijn op het adres waar zij werken of wonen. Iedere mobiele operator heeft op de website een dekkingskaart gepubliceerd van het mobiele netwerk, inclusief postcodechecker, waarbij tot in detail kan worden bekeken welke technologie (2G t/m 4G+) waar is uitgerold én een indicatie van welke snelheden (maximaal en gemiddeld) worden geleverd én soms zelfs de te verwachten snelheden. Deze kaarten zijn gemakkelijk te vinden online en leveren in één oogopslag een helder resultaat. De toegevoegde waarde van een integrale kaart is onduidelijk en als die er is, is het maar de vraag of al deze bevoegdheden voor de minister nodig zijn om een (meer) integrale kaart te realiseren. Vaste aanbieders hanteren online een postcode checker waarin gedetailleerde informatie over de vaste aansluiting op een specifiek adres is opgenomen. Daarnaast zijn er onafhankelijke partijen die de dekking van vaste én mobiele netwerken gedetailleerd in kaart brengen, zoals de breedbandatlas van Stratix<sup>6</sup> en de 4-G dekkingskaart van Bellen.com.<sup>7</sup> Wat betreft de uitrol van glasvezel naar woningen en bedrijfspanden beschikt ook Telecompaper over een database van gerealiseerde en geplande aansluitingen. Zie tevens het antwoord op kamervragen waarbij de minister aangeeft dat “Kaarten die een beeld geven van de dekking van mobiele netwerken in Nederland algemeen beschikbaar zijn, onder andere op websites van de verschillende operators”.<sup>8</sup> Daarbij merkt de minister terecht op dat de getoonde*

<sup>6</sup> Stratix biedt een BreedbandAtlas aan met actuele informatie over de dekking van consumentenbreedband in Nederland op gebouwniveau. Naast het type verbinding (koper, coax of glasvezel zoals getoond) is ook de snelheid van de vaste internetaansluiting te zien.  
<https://www.breedbandatlas.nl>

<sup>7</sup> [www.Bellen.com](http://www.Bellen.com) heeft een 4G-dekkingskaart van de vier netwerkproviders binnen Nederland,  
<https://www.bellen.com/mobiel/4g-dekkingskaart>

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2014/15, 24095, 380



*dekkingskaarten slechts indicatief zijn, aangezien de ervaren dekking kan variëren. Technisch haalbare snelheden kunnen afwijken van het commerciële aanbod van aanbieders. Zeker voor mobiele snelheden kan een kaart nooit meer dan indicatieve snelheden aangeven. Het mobiele netwerk is een gedeelde infrastructuur en de ervaren snelheid is sterk afhankelijk van de drukte en omstandigheden in de betreffende cel. Een grote mate van detail levert schijnzekerheid. In 2016 antwoordt de minister aan de Tweede Kamer: 'In het algemeen is de mobiele netwerkdekking in Nederland zeer goed te noemen. Uit recent onderzoek in opdracht van de Europese Commissie blijkt dat Nederland een overall 4G-dekking van ruim 99% kent.'*<sup>9</sup>

- De te vorderen inlichtingen zijn volgens de minister essentieel om investeringen te bevorderen. Niet valt in te zien om welke redenen een door de overheid te publiceren dekkingskaart naast de reeds beschikbare informatie investeringen in netwerken zou bevorderen. Partijen zijn er reeds goed van op de hoogte welk gebouw over welke aansluiting(en) beschikt. Het is niet zozeer het gebrek aan informatie maar een gebrek aan vraag die de business case voor verdere uitrol van breedbandnetwerken richting 100% dekking belemmert. Het rondkrijgen van de business case wordt verder met name negatief beïnvloed door de hoge leges en herbestratingskosten die gemeenten in rekening brengen voor het afgeven van instemmingsbesluiten, herbestratings- en degeneratiekosten. In november 2018 is een motie aangenomen die de regering oproept met de VNG en aanbieders toe te werken naar lagere tarieven.<sup>10</sup> Het is zaak dat de staatssecretaris hiermee voortvarend aan de slag gaat.
- De minister wil met het vorderen van inlichtingen de voortgang met betrekking tot de Europese connectiviteitsdoelstellingen, zoals ook opgenomen in het Actieplan digitale connectiviteit, monitoren. De Aanbieders wijzen erop dat de Europese Commissie jaarlijks de voortgang met betrekking tot de Europese connectiviteitsdoelstellingen in kaart brengt in de vorm van het *broadband coverage* onderzoek. Deze jaarlijkse rapporten zijn openbaar.<sup>11</sup> Voor deze rapporten leveren de Aanbieders periodiek reeds gedetailleerde dekkingsinformatie aan ACM. Dit leidt tot duplicatie van informatieverzoeken, wat volgens overweging 59 van de nieuwe Richtlijn moet worden voorkomen: "Met name dubbele verzoeken om informatie van de bevoegde instantie en BEREC (...) moeten worden vermeden."

De Aanbieders zijn van mening dat door de overheid opgestelde dekkingskaart voor vaste en mobiele netwerken niet noodzakelijk is. Hierin wordt al door de markt voorzien. De Aanbieders zien ook niet dat hiernaar vraag is van andere partijen en vragen zich af op basis van welke

<sup>9</sup> European Digital Progress Report 2016, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/european-digital-progress-report-edpr-country-profiles> Aanhangsel handelingen II 2016/17, 630

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2018/19, 24095, 452

<sup>11</sup> Connectivity Broadband market developments in the EU Digital Economy and Society Index Report, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>

signalen de minister vaststelt dat er behoefte is aan een nieuwe integrale dekkingkaart. Hierover zijn geen kamervragen gesteld, de Consumentenbond heeft bijvoorbeeld niet aangegeven hierover veel klachten te ontvangen en gemeenten ervaren geen problemen met het verkrijgen van informatie over staatssteun.

### III. WAARBORGEN UIT DE NIEUWE RICHTLIJN NIET OVERGENOMEN

Artikel 22 van de nieuwe Richtlijn introduceert het geografisch onderzoek van de uitrol van netwerken. Het voorontwerp is echter geen één-op-één implementatie en neemt belangrijke waarborgen uit de nieuwe Richtlijn niet over. Het gaat hier specifiek om waarborgen die in de nieuwe Richtlijn geïntroduceerd zijn om het onderzoek af te bakenen en de op te vragen informatie enigszins binnen de perken te houden. De op te vragen informatie moet immers toereikend zijn voor de regelgevende doelstellingen, zoals hierboven omschreven. De nieuwe Richtlijn kent de volgende waarborgen:

#### Type netwerken

De nieuwe Richtlijn introduceert het geografisch onderzoek specifiek voor elektronische communicatienetwerken die breedbanddiensten kunnen leveren ("breedbandnetwerken"). Het voorontwerp spreekt van "elektronische communicatienetwerken". Er wordt hierin geen verdere nuancering aangebracht. Aan de hand van de definitie van elektronische communicatienetwerken in artikel 1.1 van de Telecommunicatiewet ("Tw") geeft het voorontwerp de minister de bevoegdheid om informatie op te vragen naar het bereik van alle *transmissiesystemen, waaronder mede begrepen de schakel- of routeringsapparatuur, netwerkelementen die niet actief zijn en andere middelen, die het mogelijk maken signalen over te brengen via kabels, radiogolven, optische of andere elektromagnetische middelen, waaronder satellietnetwerken, vaste en mobiele terrestrische netwerken, elektriciteitsnetwerken, voor zover deze voor overdracht van signalen worden gebruikt en netwerken voor radio- en televisieomroep en kabeltelevisienetwerken, ongeacht de aard van de overgebrachte informatie.* Daarmee is de scope van het voorontwerp aanzienlijk breder dan in de nieuwe Richtlijn is voorzien. Niet wordt onderbouwd om welke redenen deze uitbreiding gelet op de Nederlandse omstandigheden gerechtvaardigd is.

#### Scope van de onderzoeksperiode

Het geografisch onderzoek omvat volgens de nieuwe Richtlijn een onderzoek van het actuele geografische bereik op hun grondgebied. Vervolgens stelt de nieuwe Richtlijn dat het onderzoek ook een prognose voor een bepaalde periode kan omvatten. Het voorontwerp geeft de minister de bevoegdheid om een onderzoek te doen naar het huidige én toekomstige bereik. Nut en noodzaak van het effectueren van de kan-bepaling uit de nieuwe Richtlijn wordt niet onderbouwd. Het voorontwerp kent geen beperkingen in de tijd, terwijl de nieuwe Richtlijn het heeft over een bepaalde periode, die volgens overweging 62 maximaal drie jaar mag bedragen.

### Detailniveau op te vragen informatie

Hoewel in het eerste lid van het voorgestelde artikel 18.7a is opgenomen dat de te vorderen inlichtingen bij Ministeriële regeling worden bepaald, staat in het vijfde lid van het voorgestelde artikel 18.7a dat de minister voor draadloze communicatienetwerken per gebied en voor andere netwerken per adres de huidige en, indien van toepassing, toekomstige maximaal te behalen snelheid voor dataoverdracht openbaar maakt. Om hiertoe in staat te zijn, zal de minister de informatie op dit detailniveau moeten vorderen. Dit is een zeer vergaande bepaling.

Artikel 22, eerste lid, van de nieuwe Richtlijn stelt dat de verzamelde informatie voldoende lokaal gedetailleerd moet zijn. In overweging 62 van de nieuwe Richtlijn staat vervolgens dat "*niveau 3 in de Nomenclatuur van territoriale eenheden voor de statistiek (NUTS) als territoriale eenheid in de meeste gevallen wellicht niet fijnmazig genoeg is.*" Een niveau 3 gebied in de NUTS bevat het meest fijnmazige niveau en bestaat uit minimaal 150.000 en maximaal 800.000 inwoners.<sup>12</sup> In Nederland komt niveau 3 in de NUTS overeen met de COROP-gebieden. Het CBS omschrijft een COROP-gebied als volgt: "*Lokalisering van gemeenten per COROP-gebied. De indeling in COROP-gebieden vormt een regionaal niveau tussen gemeenten en provincies in. Nederland telt 40 COROP-gebieden.*"

Hoewel de nieuwe Richtlijn voorzichtig stelt dat niveau 3 in de NUTS *wellicht niet fijnmazig genoeg is*, is de stap van een COROP-gebied naar individueel adres zoals voorzien in het voorontwerp zeer groot.

### Te publiceren informatie

Volgens artikel 22, tweede lid, van de nieuwe Richtlijn kunnen de bevoegde instanties een territoriaal afgebakend gebied aanwijzen waarvoor op basis van de verzamelde informatie is vastgesteld dat voor de duur van de betrokken prognoseperiode geen netwerk met zeer hoge capaciteit is uitgerold en dat er ook geen organisatie is die van plan is dat te doen. Aangewezen gebieden moeten bekend worden gemaakt. Het zesde lid van artikel 22 van de nieuwe Richtlijn beschrijft vervolgens dat bevoegde instanties gegevens eerst bekendmaken als de desbetreffende informatie niet reeds beschikbaar is op de markt. Zoals hiervoor beschreven is de te vorderen informatie al in de markt beschikbaar. Daarmee ontbreekt de grondslag voor het publiceren van de informatie.

Het voorontwerp neemt belangrijke inperkingen aan de op te vragen informatie uit de nieuwe Richtlijn niet over, zoals beperking in tijd, type netwerken, detailniveau, te publiceren informatie en het beschermingsniveau van vertrouwelijke informatie. Het voorontwerp wordt daarmee een 'blanco cheque' waarmee allerlei informatie kan worden opgevraagd. Dit leidt tot grote onzekerheid voor Aanbieders, mede in combinatie met de hierna te bespreken

<sup>12</sup> Verordening (EG) Nr. 1059/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 betreffende de opstelling van een gemeenschappelijk nomenclatuur van territoriale eenheden voor de statistiek (NUTS) (*PbEU* 2003, L 154/1)

sanctiemogelijkheden.

Dit voorontwerp voldoet daarmee niet aan de uitgangspunten 'noodzaak en evenredigheid' uit de Aanwijzingen voor de regelgeving.<sup>13</sup>

#### IV. HET VOORONTWERP LEIDT TOT INCONSISTENTE TOEPASSING IN NEDERLAND

In de toelichting bij het voorontwerp wordt gesteld dat Nederland voor dit onderdeel vooruit loopt op de omzetting van de nieuwe Richtlijn. Dit is opmerkelijk, omdat juist voor dit onderdeel BEREC uiterlijk op 21 juni 2020 richtsnoeren dient vast te stellen om te zorgen voor een consistente uitvoering van het geografisch onderzoek. Door voor dit onderdeel vooruit te lopen, is de kans groot dat in Nederland niet consistent uitvoering wordt gegeven aan deze verplichtingen. En dat uiteindelijk op twee verschillende manieren informatie moet worden uitgewisseld.

Ook van belang in dit verband is dat BEREC dient te voorzien in een uniforme omschrijving van de relevante parameters voor de kwaliteit van de dienstverlening, waaronder de parameters voor eindgebruikers met een handicap, de toepasselijke meetmethodes, de inhoud en vorm van de informatie en de kwaliteitscertificeringsmechanismen.<sup>14</sup> De parameters van de kwaliteit in deze richtsnoeren dienen tevens in overeenstemming te zijn met de in bijlage 10 van de nieuwe Richtlijn gedefinieerde parameters. Nationale regelgevende instanties zijn in het belang van een consistente toepassing van artikel 104 van de nieuwe Richtlijn verplicht om zoveel mogelijk rekening te houden met de BEREC richtsnoeren.

In het voorontwerp zou op zijn minst moeten worden verduidelijkt dat deze bevoegdheid pas zal worden aangewend na de publicatie van en in overeenstemming met de genoemde BEREC richtsnoeren. Het ligt echter meer voor de hand om dit onderdeel van de nieuwe Richtlijn mee te laten lopen met de omzetting van de gehele nieuwe Richtlijn. Er is immers geen enkele formele reden om op de implementatie van de nieuwe Richtlijn vooruit te lopen. Het eerste onderzoek moet volgens de nieuwe Richtlijn uiterlijk op 21 december 2023 zijn uitgevoerd. Gelet op de bestaande dekingskaarten die al beschikbaar zijn, is er geen enkele noodzaak of urgentie om hiermee vooruit te lopen.

BEREC zal richtsnoeren vaststellen voor een consistente uitvoering van het geografisch onderzoek en voor een uniforme omschrijving van kwaliteitsparameters. Door voor dit onderdeel van de nieuwe Richtlijn vooruit te lopen, zal dit artikel in Nederland inconsistent worden toegepast ten opzichte van de andere EU lidstaten.

<sup>13</sup> Besluit van de Minister-President van 18 november 1992, *Stcrt.* 1992, 230, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 22 december 2017, *Stcrt.* 2017, 69426

<sup>14</sup> Zie artikel 104, tweede lid, juncto artikel 101 van de nieuwe Richtlijn

## V. DELEGATIE NAAR LAGERE REGELGEVING CLAUSULEREN

In artikel 18.7a zevende lid van het voorontwerp wordt de inhoudelijke implementatie door middel van delegatie naar lagere regelgeving doorgeschoven. Dat past bij het karakter van een 'kaderwet' zoals de Telecommunicatiewet (hierna ook 'Tw') nu eenmaal is, maar geeft meteen ook het beperkte karakter van deze consultatie aan. De ruime mate van delegatie die in het voorontwerp wordt voorgesteld brengt het risico mee dat de daadwerkelijke implementatie in lagere regelgeving misschien minder 'beleidsvrij' zal plaatsvinden. Er zijn mogelijkheden om dat risico te beperken. Aanbieders menen dat de delegatiebepaling meer geclausuleerd moet worden. Delegatie zou slechts mogen plaatsvinden voor zover de reikwijdte van die lagere regelgeving uitdrukkelijk is bepaald en voorgeschreven op Europees niveau. Dat voorkomt dat in latere fase ook onderwerpen waarvan geen verplichting tot implementatie bestaat onder de open normen van delegatie kunnen worden gebracht. Zie in dat verband reeds de grondslag in het huidige artikel 18.2, eerste lid Tw: '*Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld die noodzakelijk zijn voor uitvoering van .....*'. Eigenlijk bevat deze bepaling al voldoende delegatiebevoegdheid en zijn aanvullende bevoegdheden als voorgesteld in het voorontwerp overbodig, en – zeker waar het noodzakelijkheidvereiste ontbreekt – zelfs onwenselijk.

Voor zover in het wetsvoorstel wordt gekozen voor een afzonderlijke delegatiebepaling zal steeds dat noodzakelijkheidvereiste, ofwel clausulering van de delegatie moeten plaatsvinden. In de toelichting zal tevens moeten worden opgenomen dat het Ministerie zich steeds rekenschap zal geven van de door BEREC uit te vaardigen richtsnoeren. De nota van toelichting bij de ministeriële regeling zal tevens een materiële toetsing aan de BEREC richtsnoeren moeten bevatten.

## VI. BEVOEGDE INSTANTIE

In artikel 22 van de nieuwe Richtlijn wordt primair de nationale regelgevende instantie aangewezen om het geografisch onderzoek uit te voeren. In Nederland is dat ACM. ACM verzamelt geografische informatie voor bestaande taken, zoals de marktmonitor, de digitale agenda van de EU en marktanalyses. ACM gebruikt hiervoor een vast format waarmee Aanbieders bekend zijn en dat in de loop der tijd verbeterd is, gebaseerd op alle ervaringen. Het ligt daarom voor de hand dat dit format de basis is voor het geografisch onderzoek zoals bedoeld in de nieuwe Richtlijn, zodat het wiel niet opnieuw hoeft te worden uitgevonden.

Bovendien is ACM als nationale regelgevende instantie lid van BEREC. BEREC zal de eerdergenoemde richtsnoeren voor het geografisch onderzoek opstellen. ACM zal rechtstreeks betrokken zijn bij de totstandkoming en vaststelling van de richtsnoeren. Het feit dat deze taak in het voorontwerp bij de minister en niet bij ACM wordt belegd, heeft tot gevolg dat de bevoegde instantie in Nederland geen invloed kan uitoefenen op de totstandkoming van de richtsnoeren. De minister kan niet toetreden tot BEREC aangezien zij geen onafhankelijke



toezichthoudende instantie is. De minister is immers per definitie niet onafhankelijk van politieke inmenging.

Tot slot is ACM niet alleen de nationale regelgevende instantie voor elektronische communicatie, maar ook de nationale mededingingsautoriteit. Het openbaar maken van informatie over het huidige en met name het toekomstige bereik van netwerkaanbieders kan invloed hebben op de concurrentiële verhoudingen in de markt. Hoewel dit in de voorlaatste zin van overweging 63 van de nieuwe Richtlijn is voorzien, betreft het een delicate balans en dient te worden voorkomen dat aanbieders hun marktgedrag afstemmen of aanpassen op basis van de gepubliceerde informatie. Dit is vanuit mededingingsperspectief ongewenst. Dit pleit er voor om ACM als bevoegde instantie te benoemen.

In het kader van de marktanalyse Hoogwaardige wholesaletoeegang (HWT) heeft ACM op 25 januari jl. bij zakelijke aanbieders een uitvraag naar kwantitatieve data voor glasvezelnetwerken gedaan, waarbij de gevraagde gegevens deels overlappen met de informatie die door het Ministerie wordt gevraagd. ACM heeft in het kader van de marktanalyses ruime ervaring met het maken van geografische kaarten, gebruikmaking van ArcGIS en het opvragen van specifieke kwantitatieve data bij marktpartijen.

Het Ministerie gaf tijdens de bijeenkomst aan Aanbieders niet te willen overvragen. Voor zover het Ministerie in latere instantie wenst te beschikken over gegevens over de zakelijke markt verdient het aanbeveling om een dubbele uitvraag zoveel mogelijk te voorkomen en samen te werken met ACM.

Aanbieders vragen zich af of de minister wel de meest voor de hand liggende bevoegde instantie voor deze taak is. ACM verzamelt al geografische informatie, is als enige Nederlandse vertegenwoordiger binnen BEREC rechtstreeks betrokken bij de totstandkoming van de richtsnoeren en is beter in staat om de juiste balans te treffen tussen transparantie en mededinging. Dit pleit er voor om ACM als bevoegde instantie te benoemen.

## VII. ONGEWENSTE SAMENLOOP MET GELDENE VERPLICHTINGEN

Artikel 101 van de nieuwe Richtlijn bepaalt dat lidstaten geen strengere of verdergaande nationale wetgeving morgen introduceren inzake de bescherming van de eindgebruiker die afwijken van de artikelen 102 tot en met 115 van de nieuwe Richtlijn. Op grond van artikel 104 van de nieuwe Richtlijn kunnen nationale regelgevende instanties van aanbieders - onder strikte voorwaarden - verlangen om ten behoeve van eindgebruikers de kwaliteit van hun diensten bekend te maken. Een dergelijke maatregel dient in overeenstemming te zijn met bestaande regelgeving, in casu de netneutraliteitsverordening EU/2015/2120, welke rechtstreeks doorwerkt in Nederlands recht. Het voorontwerp leidt daarmee tot ongewenste samenloop en mogelijk zelfs strijdigheid met bestaande regelgeving.

De Aanbieders wijzen op reeds bestaande verplichtingen uit hoofde van artikel 4 van de netneutraliteitsverordening om bepaalde datasnelheden openbaar te maken.



Hiermee overlappen de in het voorontwerp voorgestelde verplichtingen en het is de vraag hoe deze verplichtingen zich tot elkaar verhouden. Op grond van artikel 4 eerste lid juncto tweede lid van de netneutraliteitsverordening EU/2015/2120 zijn in de verordening gespecificeerde aanbieders verplicht om verschillende informatieparameters ten aanzien van onder andere datasnelheden openbaar te maken. De generieke aard van de ministeriële bevoegdheid en het brede scala aan informatievormen dat op grond hiervan mogelijk kan worden gevorderd van aanbieders zorgt voor (in ieder geval gedeeltelijk) overlappende informatieverplichtingen.

Ook is onduidelijk hoe de verplichtingen in het voorontwerp zich verhouden tot artikel 7.3, vierde lid, sub c van de Tw juncto artikel 3.14 sub d van de Regeling universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen ("**Rude**"). Op grond van artikel 7.3, vierde lid, sub c van de Tw kunnen aanbieders worden verplicht informatie te verstrekken met betrekking tot de door de aanbieder ingestelde maatregelen bij congestie en de gevolgen daarvan voor de kwaliteit van de dienstverlening. Op grond van artikel 3.14 sub d van de Rude dient deze informatie ten minste de te verwachten effecten van de maatregel of beperking op de kwaliteit van de dienstverlening te omvatten. Gelet op de generieke formulering van de ministeriële bevoegdheid in artikel 18.7a van het voorontwerp en het ruime scala aan voorbeelden van informatie die volgens de memorie van toelichting kan worden gevorderd, zal dit snel tot een (gedeeltelijke) overlap met deze reeds bestaande nationale informatieverplichtingen leiden.

Overweging 59 van de nieuwe Richtlijn bepaalt uitdrukkelijk dat (gedeeltelijk) overlappende informatieverzoeken moeten worden vermeden. Het past dan niet om als lidstaat reeds aanvullende informatieverplichtingen in het leven te gaan roepen die vooruit lopen en nog niet in lijn kunnen zijn gebracht met de aan te nemen uniforme BEREC richtsnoeren, die door de EU-lidstaten op grond van de nieuwe Richtlijn in acht moeten worden genomen bij het opleggen van eventuele informatieverplichtingen aan aanbieders.

Deels overlappende op aanbieders rustende informatieverplichtingen met betrekking tot de kwaliteit van aangeboden diensten, leidt bovendien tot onduidelijkheid voor eindgebruikers (en voor de rechtspositie van aanbieders) met betrekking tot de vraag welke informatie ten aanzien van bijvoorbeeld datasnelheden uiteindelijk leidend moet zijn bij het vaststellen van de (wettelijke) aanspraken die de eindgebruiker op grond van deze informatie mogelijk heeft. Bovendien kan een extra kaart van de overheid verwarring veroorzaken. Welke dekkingkaart is nu geldig? Aanbieders passen hun eigen dekkinggegevens continu aan, maar de kaart van de overheid zal per definitie achterlopen. Welke rechten kunnen eindgebruikers ontlenen aan een dekkingkaart van de overheid en wat zijn hun verwachtingen hieromtrent?

Het voorontwerp leidt tot een ongewenste samenloop met de huidige transparantieverplichtingen en informatieverplichtingen. Daarmee leidt het voorontwerp bovendien tot onduidelijkheid voor eindgebruikers.
---

## VIII. SANCTIES



In artikel 18.7a, tweede lid, van het voorontwerp is een verbod opgenomen om aan de minister misleidende, onjuiste of incomplete informatie te verstrekken. Dit verbod wordt echter niet nader ingevuld. Artikel 29, tweede lid, van de nieuwe Richtlijn bepaalt echter dat de lidstaten in het kader van de in artikel 22, derde lid, bedoelde procedure, enkel voorzien in sancties indien een onderneming of overheid bewust of uit grove nalatigheid misleidende, foutieve of onvolledige informatie verstrekt.

Gelet op het feit dat er informatie over het toekomstige bereik moeten worden opgeleverd, is het vreemd om boetes op te leggen bij onjuiste informatie. In een bedrijf op een dynamische en concurrerende markt veranderen plannen continu en het is ondoenlijk om al deze aanpassingen steeds proactief te moeten doorgeven ook al is er geen sprake van een geografisch onderzoek. Bovendien wordt er geen beperking gegeven aan het begrip toekomstig bereik. In theorie kan met dit voorontwerp een boete worden opgelegd aan een aanbieder die uitrolt in een bepaald gebied, maar dit bijvoorbeeld vijf jaar eerder niet heeft doorgegeven aan de minister. Dat is een zeer onwenselijke situatie.

Tegelijkertijd snappen Aanbieders dat misbruik kan worden gemaakt door aanbieders wanneer zij plannen aankondigen met het oogmerk aanleg met staatssteun te verhinderen, om vervolgens de plannen niet uit te voeren. Daarmee kan uitrol met staatssteun worden gefrustreerd. Het voorgestelde artikel 18.7a is echter niet nodig om deze situatie te voorkomen, aangezien de 'EU-richtsnoeren voor de toepassing van de staatssteunregels'<sup>15</sup> in het kader van de snelle uitrol van breedbandnetwerken in randnummer 65 al stellen dat de steunverlenende autoriteit van de particuliere investeerder bepaalde toezeggingen mag verlangen alvorens het overheidsinitiatief op te schorten. Zij kan bijvoorbeeld *"van de betrokken exploitant verlangen dat hij een overeenkomst in die zin sluit waarin de toezeggingen inzake uitrol zijn vastgelegd. Deze overeenkomst zou kunnen voorzien in een aantal „mijlpalen” die in deze periode van drie jaar zouden moeten worden bereikt, alsmede in de verplichting om verslag uit te brengen over de gemaakte vorderingen. Wanneer een mijlpaal niet wordt gehaald, kan de steunverlenende autoriteit het geplande overheidsoptreden doorzetten. Deze regel is zowel op basisbreedband- als op NGA-netwerken van toepassing."*

Hoewel Aanbieders er begrip voor hebben dat moet worden voorkomen dat om strategische redenen onvoldoende of onjuiste informatie wordt verstrekt, vinden Aanbieders de sanctiebevoegdheid in het voorontwerp een onnodig, te zwaar en risicovol instrument. Het huidige kader voorziet al in een instrumentarium om strategisch gedrag aan te pakken. Het voorontwerp is op dit punt niet in lijn met de nieuwe Richtlijn. Daarbij komt dat met name informatie over toekomstig bereik door de dynamiek in de sector snel kan veranderen. Het risico op onredelijke sancties wordt zo erg groot.

## IX. ADMINISTRATIEVE LASTEN

<sup>15</sup> EU-richtsnoeren voor de toepassing van de staatssteunregels in het kader van de snelle uitrol van breedbandnetwerken (*PbEU 2013, C 25/1*)



In de toelichting bij het voorontwerp wordt verondersteld dat de administratieve lasten laag zijn en dat dit wetsvoorstel snel en gemakkelijk is te implementeren. Dit wordt door Aanbieders zeer betwijfeld.

Allereerst kan er over de impact van het voorstel weinig zinnigs gezegd worden, omdat bij ministeriële regeling zal worden bepaald welke inlichtingen gevorderd zullen worden en regels zullen worden gesteld over de wijze waarop en de vorm waarin vordering van inlichtingen zal plaatsvinden. Als deze wet wordt aangenomen heeft de minister min of meer een carte blanche om te doen wat ze wil.

Bovendien noemt de minister zelf dat *'het gaat om gedetailleerde, veelal techniekafhankelijke voorschriften, die naar verwachting veelvuldig zullen wijzigen'*. Dit klopt, want zowel vaste als mobiele operators zijn continu bezig met het upgraden van het netwerk waardoor bestaande dekkingkaarten steeds achterlopen. Hiervoor is al toegelicht dat dit ook zal leiden tot verwarring bij eindgebruikers.

Tot slot leveren Aanbieders al geografische informatie aan bij ACM in een vastgesteld format. Door dit onderdeel van de nieuwe Richtlijn nu al in te voeren, zullen Aanbieders aan twee verschillende instanties geografische informatie moeten opleveren. Zoals eerder opgemerkt, stelt overweging 59 van de nieuwe Richtlijn juist dat met name dubbele verzoeken om informatie moeten worden vermeden. Daar komt nog bij dat dit mogelijk zelfs voor een zeer tijdelijke periode zal gelden. Immers, zolang BEREC nog geen richtsnoeren heeft vastgesteld, die met zeer grote waarschijnlijkheid zullen afwijken van de Nederlandse wet- en regelgeving, moet er al informatie worden opgeleverd volgens het Nederlandse stramien en dit zal weer moeten worden aangepast zodra de BEREC richtsnoeren er zijn. Dan zijn deze aanvullende administratieve lasten ook nog eens voor een zeer korte periode gemaakt.

In tegenstelling tot de minister veronderstellen Aanbieders niet dat de administratieve lasten door dit wetsvoorstel laag zullen zijn. Het wetsvoorstel verduidelijkt niet welke informatie op welke manier zal moeten worden opgeleverd. Wel wordt in de toelichting opgemerkt dat het om gedetailleerde voorschriften gaat. Daarbij komt dat Aanbieders nu aan twee verschillende instanties geografische informatie zullen moeten opleveren. Tot slot is de kans groot dat de op te leveren informatie, zowel qua inhoud als wijze waarop, weer zal wijzigen nadat de BEREC richtsnoeren zullen zijn vastgesteld.

## RELEVANTE BEPALINGEN UIT DE NIEUWE RICHTLIJN

### Overwegingen

(62) De technologie, de topologie, het mediumgebruik en de eigendom van breedbandnetwerken voor elektronische communicatie worden steeds diverser. Daarom moet regulering gebaseerd zijn op gedetailleerde informatie over de uitrol van netwerken om de effectiviteit te waarborgen en de inspanningen toe te spitsen op de gebieden waar ze nodig zijn. Die informatie is essentieel om investeringen te bevorderen, de connectiviteit in de hele Unie te doen toenemen en informatie te verstrekken aan alle desbetreffende instanties en burgers. Die informatie moet onderzoeken omvatten over zowel de uitrol van netwerken met zeer hoge capaciteit als significante upgrades of uitbreidingen van bestaande koper- of andere netwerken die niet op alle vlakken de prestatiekenmerken van netwerken met zeer hoge capaciteit bezitten, zoals de uitrol van optische vezel tot de kast in combinatie met actieve technologieën zoals vectoring. De betrokken prognoses moeten betrekking hebben op een periode van maximaal drie jaar. De nauwkeurigheid en territoriale fijnmazigheid van de informatie die de bevoegde instanties moeten verzamelen, moet worden bepaald door de regelgevende doelstellingen en moet toereikend zijn voor die regelgevingsdoelstellingen. De omvang van de territoriale eenheid zal dan ook verschillen van lidstaat tot lidstaat, afhankelijk van de regelgevingsbehoeften in de specifieke nationale context en de beschikbaarheid van lokale gegevens. Niveau 3 in de Nomenclatuur van territoriale eenheden voor de statistiek (NUTS) zal als territoriale eenheid in de meeste gevallen wellicht niet fijnmazig genoeg zijn. De nationale regelgevende instanties en andere bevoegde instanties moeten van Berec richtsnoeren krijgen over de beste praktijken voor de aanpak van die taak, waarbij die richtsnoeren voortbouwen op de beschikbare ervaring van de nationale regelgevende instanties en/of andere bevoegde instanties met de uitvoering van geografische onderzoeken van de netwerkontwikkeling. Onverminderd verplichtingen betreffende vertrouwelijkheid van handelsgegevens moeten de bevoegde instanties, indien de informatie niet reeds op de markt beschikbaar is, de gegevens vrij beschikbaar stellen in een open format in overeenstemming met Richtlijn 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad <sup>(25)</sup> en zonder beperkingen op hergebruik van in dergelijke onderzoeken vergaarde informatie, en moeten ze de eindgebruikers tools aanreiken met betrekking tot de kwaliteit van de dienstverlening om hen beter bewust te maken van de beschikbare connectiviteitsdiensten. Bij de vergaring van dergelijke informatie moeten alle betrokken instanties het vertrouwelijkheidsbeginsel in acht nemen en mogen zij ondernemingen geen concurrentienadeel berokkenen.

(63) Om alle burgers van de Unie toegang te bieden tot het internet en digitale diensten is het van essentieel belang dat de digitale kloof binnen de Unie wordt overbrugd. Met het oog daarop moeten de betrokken regelgevende instanties, in het geval van specifieke en duidelijk afgebakende gebieden, ondernemingen en overheden kunnen verzoeken te verklaren dat zij voornemens zijn in die gebieden netwerken met zeer hoge capaciteit uit te rollen, waarbij hun genoeg tijd moet worden gegeven om een weloverwogen antwoord te geven. De informatie in de prognoses moet de economische vooruitzichten weergeven voor de sector elektronische communicatienetwerken en de investeringsvoornemens van ondernemingen ten tijde van het verzamelen van de gegevens, teneinde de beschikbare connectiviteit in verschillende gebieden te kunnen vaststellen. Indien een onderneming of een overheid verklaart voornemens te zijn om in een gebied over te gaan tot uitrol, moet de nationale regelgevende instantie of een andere bevoegde instantie van andere ondernemingen en overheden kunnen verlangen dat zij verklaren of zij voornemens zijn in dat gebied netwerken met

zeer hoge capaciteit uit te rollen dan wel hun netwerk significant te moderniseren of uit te breiden tot een downloadsnelheid van ten minste 100 Mbps. Die procedure zal transparantie scheppen voor ondernemingen en overheden die belangstelling hebben getoond voor uitrol in dit gebied, zodat zij bij het ontwerpen van hun zakelijke plannen kunnen beoordelen of zij concurrentie zullen krijgen van andere netwerken. Het positieve effect van die transparantie is afhankelijk van de vraag of marktdeelnemers te goeder trouw en naar waarheid antwoorden.

## **Artikelen**

### *Artikel 22*

#### **Geografisch onderzoek van de uitrol van netwerken**

1. De nationale regelgevende instanties en/of andere bevoegde instanties voeren uiterlijk op 21 december 2023 een geografisch onderzoek uit naar het bereik van elektronische communicatienetwerken die breedbanddiensten kunnen leveren („breedbandnetwerken”) en actualiseren dat onderzoek minstens om de drie jaar.

Het geografisch onderzoek omvat een onderzoek van het actuele geografische bereik van breedbandnetwerken op hun grondgebied, zoals vereist voor de taken van nationale regelgevende en/of andere bevoegde instanties uit hoofde van deze richtlijn en voor de onderzoeken voor de toepassing van de regels inzake staatssteun.

Het geografische onderzoek kan ook een prognose voor een door de relevante instantie bepaalde periode omvatten van het bereik van breedbandnetwerken, met inbegrip van netwerken met zeer hoge capaciteit binnen hun grondgebied.

Die prognose bevat alle relevante informatie, mede over de geplande uitrol door ondernemingen of door de overheid van netwerken met zeer hoge capaciteit en belangrijke modernisering of uitbreidingen van netwerken tot een downloadsnelheid van ten minste 100 Mbps. Daartoe verzoeken de nationale regelgevende instanties en/of andere bevoegde instanties ondernemingen en overheden om dergelijke informatie te verstrekken voor zover die informatie beschikbaar is en middels redelijke inspanningen kan worden verstrekt.

De nationale regelgevende instantie bepaalt, met betrekking tot de krachtens deze richtlijn specifiek aan haar toegekende taken, in hoeverre het passend is te vertrouwen op alle of een deel van de in het kader van een dergelijke prognose verzamelde informatie.

Indien een geografisch onderzoek niet door de nationale regelgevende instantie wordt verricht, geschiedt dit in samenwerking met die instantie voor zover dit voor haar taken relevant kan zijn.

De in het geografische onderzoek verzamelde informatie is voldoende lokaal gedetailleerd, bevat voldoende informatie over de kwaliteit van de diensten en de parameters daarvan en wordt behandeld in overeenstemming met artikel 20, lid 3.

2. De nationale regelgevende instanties en/of andere bevoegde instanties kunnen een territoriaal duidelijk afgebakend gebied aanwijzen waarvoor op basis van de op grond van lid 1 verzamelde informatie en eventueel opgestelde prognose is vastgesteld dat voor de duur van de betrokken prognoseperiode geen onderneming of overheid een netwerk met zeer hoge capaciteit heeft uitgerold en dat ook niet van plan is, of van plan is haar netwerk aanzienlijk te moderniseren of uit te breiden tot een

downloadsnelheid van ten minste 100 Mbps. De nationale regelgevende instanties en/of andere bevoegde instanties maken de aangewezen gebieden bekend.

3. In een aangewezen gebied kunnen de relevante instanties ondernemingen en overheden verzoeken te verklaren dat zij voornemens zijn netwerken met zeer hoge capaciteit uit te rollen voor de duur van de betrokken prognoseperiode. Indien dit verzoek uitmondt in een verklaring door een onderneming of overheid dat zij inderdaad dit voornemen heeft, kan de relevante instantie andere ondernemingen en overheden vragen om te verklaren of zij eventueel voornemens zijn om in dit gebied netwerken met zeer hoge capaciteit uit te rollen, of er hun netwerk aanzienlijk te moderniseren of uit te breiden tot een downloadsnelheid van ten minste 100 Mbps. De relevante instantie specificeert de informatie die in dergelijke inschrijvingen moet worden opgenomen, om ten minste een soortgelijke mate van detail te garanderen als die waarmee rekening is gehouden in een eventuele prognose op grond van lid 1. Zij deelt ook elke onderneming of overheid die blijkt geeft van belangstelling, mee of het aangewezen gebied wordt gedekt of waarschijnlijk zal worden gedekt door een netwerk van de volgende generatie dat downloadsnelheden biedt van minder dan 100 Mbps, op basis van de informatie die op grond van lid 1 is verzameld.

4. Maatregelen op grond van lid 3 worden genomen volgens een efficiënte, objectieve, transparante en niet-discriminerende procedure, waarbij geen enkele onderneming a priori wordt uitgesloten.

5. De lidstaten zien erop toe dat de nationale regelgevende instanties en andere bevoegde instanties, en de lokale, regionale en nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor de toewijzing van openbare middelen voor de uitrol van elektronischecommunicatienetwerken, voor het ontwerp van nationale breedbandplannen, voor het vaststellen van aan gebruiksrechten voor radiospectrum verbonden dekkingsverplichtingen en voor de controle van de beschikbaarheid van diensten die onder de universeledienstverplichting op hun grondgebied vallen, rekening houden met de resultaten van het geografisch onderzoek en van op grond van de leden 1, 2 en 3 aangewezen gebieden.

De lidstaten zien erop toe dat de instanties die het geografisch onderzoek uitvoeren, die resultaten verstrekken, op voorwaarde dat de ontvangende instantie hetzelfde niveau van vertrouwelijkheid en bescherming van bedrijfsgeheimen als de informatieverstrekende instantie waarborgt, en de partijen die de informatie hebben verstrekt, daarvan in kennis stellen. Die resultaten worden ook ter beschikking gesteld van Berec en de Commissie, op hun verzoek en onder dezelfde voorwaarden.

6. Indien de desbetreffende informatie niet beschikbaar is op de markt, maken de bevoegde instanties gegevens uit de geografische onderzoeken waarop geen vertrouwelijkheid van handelsgegevens van toepassing is, rechtstreeks toegankelijk in overeenstemming met Richtlijn 2003/98/EG, zodat deze opnieuw kunnen worden gebruikt. Indien dergelijke instrumenten niet op de markt beschikbaar zijn, stellen zij tevens informatie-instrumenten beschikbaar die eindgebruikers in staat stellen de beschikbaarheid van connectiviteit in verschillende gebieden te bepalen met een mate van gedetailleerdheid die nuttig is ter staving van hun keuze van exploitant of dienstenaanbieder.

7. Uiterlijk op 21 juni 2020 stelt Berec met het oog op de consistente toepassing van geografische onderzoeken en prognoses, na raadpleging van de belanghebbenden en in nauwe samenwerking met de Commissie en de relevante nationale instanties, richtsnoeren vast om nationale regelgevende instanties en/of andere bevoegde instanties te helpen bij de consistente uitvoering van de krachtens dit artikel op hen rustende verplichtingen.

## *Artikel 29*

### **Sancties**

1. De lidstaten stellen de regels vast inzake de sancties, zo nodig met inbegrip van boetes en niet-strafrechtelijke vooraf vastgestelde of periodieke sancties, die van toepassing zijn op inbreuken op de nationale bepalingen die zijn vastgesteld op grond van deze richtlijn of krachtens een bindend besluit van de Commissie, de nationale regelgevende instantie of een andere op grond van deze richtlijn bevoegde instantie, en treffen alle maatregelen om ervoor te zorgen dat zij worden toegepast. Binnen de grenzen van het nationale recht beschikken de nationale regelgevende instanties en andere bevoegde instanties over de bevoegdheid om dergelijke sancties op te leggen. De aldus vastgestelde sancties zijn passend, doeltreffend, evenredig en ontmoedigend.

2. De lidstaten voorzien, in het kader van de in artikel 22, lid 3, bedoelde procedure, enkel in sancties indien een onderneming of overheid bewust of uit grove nalatigheid misleidende, foutieve of onvolledige informatie verstrekt.

Bij het bepalen van de hoogte van de aan een onderneming of overheid opgelegde boetes of periodieke sancties voor het bewust of uit grove nalatigheid verstrekken van misleidende, foutieve of onvolledige informatie in het kader van de procedure bedoeld in artikel 22, lid 3, wordt onder meer beoordeeld of het gedrag van de onderneming of overheid een negatief effect op de mededinging heeft gehad, en met name of de onderneming of overheid, in tegenspraak met de oorspronkelijk verstrekte informatie of met geactualiseerde versies daarvan, een netwerk heeft uitgerold, uitgebreid of gemoderniseerd, of een netwerk niet heeft uitgerold, en geen objectieve motivering voor die verandering van de plannen heeft verstrekt.

## *Artikel 104*

### **Kwaliteit van de dienstverlening met betrekking tot internettoegangsdiensten en voor het publiek beschikbare interpersoonlijke communicatiediensten**

1. De nationale regelgevende instanties, in overleg met andere bevoegde instanties, kunnen verlangen dat aanbieders van internettoegangsdiensten en voor het publiek beschikbare interpersoonlijke communicatiediensten, ten behoeve van de eindgebruikers volledige, vergelijkbare, betrouwbare, gebruiksvriendelijke en actuele informatie over de kwaliteit van hun diensten bekendmaken, voor zover zij ten minste enkele elementen van het netwerk beheren, rechtstreeks dan wel door middel van een overeenkomst inzake het niveau van de dienstverlening, en over de maatregelen die zijn genomen om gelijkwaardige toegang voor eindgebruikers met een handicap te waarborgen. Daarnaast kunnen de nationale regelgevende instanties samen met andere bevoegde instanties, wanneer de kwaliteit van de dienstverlening afhankelijk is van externe factoren, zoals het beheer van het overbrengen van signalen of netwerkconnectiviteit, van aanbieders van voor het publiek beschikbare interpersoonlijke communicatiediensten verlangen dat zij consumenten daarvan in kennis stellen.

Die informatie wordt, op verzoek, vóór publicatie aan de nationale regelgevende instanties en, indien relevant, aan andere bevoegde instanties verstrekt.

De maatregelen om de kwaliteit van de dienstverlening te waarborgen zijn in overeenstemming met Verordening (EU) 2015/2120.

2. De nationale regelgevende instanties, in overleg met andere bevoegde instanties, bepalen in het bijzonder op basis van de Berec-richtsnoeren de te hanteren parameters voor de kwaliteit van de dienst en de daartoe te hanteren meetmethoden, alsmede de inhoud, vorm en wijze van bekendmaking van de te

publiceren informatie, met inbegrip van mogelijke kwaliteitscertificeringsregelingen. In voorkomend geval worden de in bijlage X vermelde parameters, definities en meetmethoden gebruikt.

Met het oog op de coherente toepassing van dit lid en van bijlage X stelt Berec uiterlijk op 21 juni 2020, na raadpleging van de belanghebbenden en in nauw overleg met de Commissie, richtsnoeren vast ter omschrijving van de relevante parameters voor de kwaliteit van de dienstverlening, waaronder de parameters voor eindgebruikers met een handicap, de toepasselijke meetmethodes, de inhoud en vorm van de informatie en de kwaliteitscertificeringsmechanismen.