

NOTITIE

Onderwerp : Internetconsultatie Uitvoeringswet Gigabitinfrastructuurverordening (GIA)

Van : VNG

Aan : Ministerie van Economische Zaken

Datum : 2-8-2025

Dit is de reactie van de VNG op de Internetconsultatie Uitvoeringswet gigabitinfrastructuurverordening, die de “Europese Gigabitinfrastructuurverordening (GIA)¹ inzake maatregelen om de kosten van de uitrol van elektronische communicatienetwerken met gigabitsnelheden te verlagen” implementeert. Deze reactie komt niet in de plaats van de formele consultatie conform artikel 4 van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen.

De mate waarin de GIA haar doel zal bereiken in Nederland

In de Nederlandse context zal de GIA niet heel veel invloed hebben op het behalen van de doelstellingen voor de volledige dekking van zeer snel internet en 5G. Nederland ligt al voorop in Europa met de combinatie van glasvezel, de kabel en de beste mobiele dekking van de EU. Het zijn vooral landen die ver achter blijven, die het doel zijn van deze verordening. In Nederland is er op dit moment al een goede samenwerking tussen sector en gemeenten rond de uitrol van netwerken. Dat maakt dat de werkzaamheden die gemeenten moeten uitvoeren om de verordening te implementeren, maar zeer beperkt zullen bijdragen aan de uitrol van nog meer glasvezel en 5G.

De bestaande praktijk in Nederland is dat er ondanks veel pogingen voor “Slim Graafwerk²” waarbij civiele werken gecoördineerd worden met glasvezeluitrol, er tot nu toe maar beperkt gebruik van wordt gemaakt om werkzaamheden van telecom samen uit te voeren met die van andere netbeheerders. De slappe ondergrond van Nederland en de gescheiden ligging in de ondergrond maakt dit mogelijk. In andere EU landen is door rotsachtige bodem de gezamenlijke aanleg en ligging veel gebruikelijker, want het bespaart daar veel geld. In Nederland lijkt de door de GIA beoogde verbeterde samenwerking vooral kansrijk bij gestuurde boringen onder kanalen, snelwegen of spoorwegen.

De GIA verandert in Nederland vooral dat telecombedrijven een sterkere positie krijgen ten opzicht van elkaar, gemeenten, andere netbeheerders en dergelijke om toegang tot bestaande boven- en ondergrondse infrastructuur voor het gebruik voor glasvezel of om antennes op te plaatsen. Dat verschil zal in de praktijk mogelijk subtiel zijn, maar kan beïnvloedt wel termijnen, ICT-systemen, procedures en daarmee de verlening van vergunningen en toestemming. Het zijn vooral de praktische wijzigingen in de dagelijkse praktijk, waar de grootste zorg voor gemeenten zit.

De GIA kent vijf hoofdlijnen waar verbeteringen van worden verwacht:

¹ Webversie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:32024R1309>

² In 2001 introduceerde de Internet Society Nederland de term “slim graafwerk” voor de coördinatie van de uitrol van glasvezel met andere civiele werken, om op deze wijze de uitrol van glasvezel te versnellen.

1. Uitbreiding van welke fysieke infrastructuur van overheden en netbeheerders beschikbaar is voor glasvezel en 5G en het aanleveren van gegevens over boven- en ondergrondse infrastructuur.
 2. Transparantie over planning van civiele werken door overheden en netbeheerders, zodat uitrol telecom er mee kan worden gecoördineerd (slim graafwerk)
 3. Versnelling van de verlening van instemming voor uitrol van glasvezel en 5G.
 4. Per 12 februari 2026 dient elke aanvraag voor een bouwvergunning voor nieuwbouw en grootschalige renovatie “glasvezelklaar” te zijn.
 5. Voor de eerste 3 punten geldt dat de GIA eist dat er een Centraal Informatie Punt (CIP) is via welke de aanwezigheid van infrastructuur en de planning van werkzaamheden inzichtelijk is en waar digitaal een vergunning/toestemming kan worden aangevraagd. Dat CIP hoeft niet een landelijk systeem te zijn, het kunnen ook meerdere lokale systemen zijn, waar via bijvoorbeeld het Ondernemersplein naar toe wordt verwezen.
- Ieder van deze hoofdlijnen heeft gevolgen voor gemeenten.

Het proces rond de totstandkoming

Er was een goede samenwerking tussen het Rijk en de VNG rond de totstandkoming van de verordening in Brussel. Door interventies in de Raad door het Rijk en door de lobby van VNG met zusterverenigingen uit andere landen richting het Parlement zijn de scherpe kantjes uit de Verordening gehaald. Voor de implementatie had de VNG graag een vervolg van de samenwerking gezien. De VNG heeft al in februari 2024 opgeroepen om haast te maken met de uitwerking van de lagere regelgeving. Dit had kunnen plaatsvinden specifieke werkgroepen voor ieder van de 5 hoofdthema's van Uitvoeringswet. Helaas zijn die werkgroepen er niet gekomen. Voor het opstellen van de lagere regelgeving is praktijkkennis essentieel.

De implementatie van de GIA in lagere regelgeving dient nog verder te worden uitgewerkt, waardoor de specifieke gevolgen voor gemeenten nog onbekend zijn. Dat geldt niet alleen voor de juridische teksten, maar ook voor de implementatie in gemeentelijke procedures en ICT. Zo is pas in de consultatie formeel bekend geworden dat het Ministerie kiest voor een systeem bij het Kadaster om een deel van het CIP in te vullen. Dat betekent dat rond de 300 gemeenten of gemeentelijke samenwerkingen zullen moeten verifiëren hoe zij aan deze verplichting moeten voldoen, maar de consequenties en termijnen niet kunnen inschatten, omdat er geen termijn bekend is voor de lagere regelgeving of de implementatie bij het Kadaster. Dit is extra problematisch, omdat de verordening al wel van kracht is en rechtstreekse werking heeft.

Gevolgen van de te late totstandkoming van de regelgeving

Het Ministerie heeft een document rondgestuurd met de consequenties, waar vooral uit blijkt dat het nog onbekend is wat de consequenties precies zullen zijn. Een oplossing hiervoor kan zijn om in de Uitvoeringswet op te nemen dat zolang de lagere regelgeving nog niet van kracht is voor de definities ten aanzien van uitzonderingen op toegang, de vrijstelling van coördinatie voor kleine werken, de afwijking van *lex silencio positivo* de bestaande definities in lokale verordeningen leidend zijn.

Samenhang met andere planologische opgaves

De energietransitie, klimaatadaptatie, volkshuisvestingsopgave en verschillende andere beleidsopgaven leggen allemaal hun beslag op de ondergrond en bovengrond. Zij komen ook ieder met hun eigen regels, die vergelijkbare doelen hebben als de GIA, maar dat net wat anders

aanpakken. De Memorie van Toelichting legt niet uit welke samenhang er is en hoe er voor wordt gezorgd dat de verschillende regels met elkaar samenwerken in plaats van elkaar tegenwerken.

Leesbaarheid van het wetsvoorstel en de wet

Het wetsvoorstel verwijst op veel plaatsen naar de tekst van de verordening. Dit zorgt ervoor dat het voor gemeenten een zoekplaatje wordt om te begrijpen wat er van hen wordt verwacht. Alhoewel het gebruikelijk is om te verwijzen naar de verordening, zeggen de Aanwijzingen voor de Regelgeving onder 9.9: *Een bijzondere reden kan echter gelegen zijn in de omstandigheid dat de verordening een uitdrukkelijke opdracht tot het treffen van uitvoeringsmaatregelen bevat of dat anders in ernstige mate afbreuk wordt gedaan aan de begrijpelijkheid van een nationale regeling.* Deze bijzondere reden is hier aanwezig.

Implementatiekosten

Cebeon heeft geen goede schatting kunnen maken van de kosten van de implementatie, omdat de invulling in wetgeving en lagere regelgeving nog onduidelijk was. De formele keuze om een deel van het CIP via het Kadaster in te richten zal implementatiekosten brengen voor gemeenten. Het voorstel bevat geen tijdslijn, projectplan of dekking van de kosten voor deze implementatie door gemeenten.

Toezicht

De ACM krijgt veel bredere taken ten aanzien van geschillenbeslechting rond toegang, Dit toezicht gaat ook gelden voor gemeenten. Onduidelijk is hoe de ACM haar toezicht gaat invullen.

Inhoudelijk

Hoofdpijn 1 Beschikbaarheid en transparantie fysieke infrastructuur

De grootste onduidelijkheid zit in de mate van transparantie die er wordt gevraagd ten aanzien van de fysieke infrastructuur. Gemeenten hebben veel gegevens, maar of maat en type putdeksel relevant is, is de vraag. Daarbij geldt dat een deel van de registraties zich richt op waar iets is, zoals bijvoorbeeld het Basisregister Adressen en Gebouwen, terwijl andere registers bijhouden van wie het is. Een lantaarnpaal kan van de gemeente zijn of van een elektriciteitsbedrijf of een derde. Het zijn die subtiliteiten die implementatie complex maken. De aanlevering is ook geen eenmalig proces maar een continue proces. Het is wenselijk om bij de implementatie uit te gaan van wat al wordt geregistreerd en aangeleverd en niet een starre dataset te maken. Dat kan betekenen dat niet alle gemeenten dezelfde data leveren, maar het maakt het mogelijk dat de dataset kan groeien met de tijd.

In de impactanalyse wordt al gemeld dat een nadere invulling gewenst is voor welke objecten uit (vooral) de bovengrondse infrastructuur moeten worden geregistreerd die onder zeggenschap van gemeenten staan. De koppelkansen voor medegebruik van publieke infrastructuur zeer beperkt worden geacht. De inspanning staat niet in verhouding tot de opbrengst.

Omdat fysieke ruimte beperkt is en inmiddels bij onze uitgaves, ook medegebruik, van schaarse ruimte openbaarheid, transparantie sinds het zgn didam-arrest nog belangrijker is, moeten de mogelijkheden voor medegebruik en de weigeringsgronden makkelijk vindbaar zijn.. In het voorstel wordt de reactietermijn verkort naar een maand. Dat is heel krap en vraagt wel een andere

manier van organiseren binnen de gemeente (beoordelen, afstemming, toets jurist, publicatie en akkoord betreffende portefeuille).

Hoofdpijn 2 Transparantie Civiele Werken

In het voorstel wordt de invulling van de transparantieplichting neergelegd bij het Kadaster. Dit is een grote uitbreiding van wat er tot nu toe via KLIC-meldingen werd gedeeld. De aankondiging van civiele werken was tot nu toe een lokale aangelegenheid. Door de aankondigingen nu in een landelijk systeem te plaatsen zijn er grote wijzigingen voor alle netbeheerders. Onduidelijk is op welke termijn zo'n systeem beschikbaar kan zijn.

Er is al langer een wens om beter inzicht in geplande werkzaamheden in de boven- en ondergrond. Een brede toegang voor alle partijen is daarvoor van groot belang. De tekst van Artikel 5a.8 zegt echter dat exploitanten de informatie geheim moeten houden. Onduidelijk is waarom deze civiele werken bedrijfsvertrouwelijk moet zijn. De verordening vereist dit niet en de Uitvoeringswet creëert daarmee een nationale kop op de verordening.

Specifiek zijn er vragen over de wijzigingen in de WIBON en hoe die doorwerken op andere netbeheerders die nu onder de WIBON vallen.

- *Er vervallen veel definities, mogelijk omdat er een relatie is met de Tw.* Maar ook onder de WIBON is een verklaring van deze definities nodig.
- D Artikel 6 wordt als volgt gewijzigd:
 1. Het eerste lid komt te luiden:
De Dienst registreert de beheerpolygonen en de beheerders ten behoeve van de informatie-uitwisseling over ondergrondse netten. Mag de Dienst geen data van andere objecten leveren, laat dit vooral open want de Dienst kan ook data van andere ondergrondse objecten verstrekken, zoals infiltratiekranten die een onderdeel zijn van de riool? In de herziening van de WIBON is dit juist aangegeven.
- T In artikel 44 wordt *“Wet informatie-uitwisseling bovengrondse en ondergrondse netten en netwerken”* vervangen door *“Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten.* Bovengronds is een onderdeel van het netwerk omdat het één systeem betreft. De WIBON geldt voor alle netwerkbedrijven, door de voorgestelde wijzigingen vervallen de teksten ook voor andere netwerkenbedrijven. Dit kan niet de bedoeling zijn.

Hoofdpijn 3 Versnelling van de instemming

De wijzigingen in de vergunningverlening zorgen ervoor dat de toch al bijzondere situatie voor de uitrol van telecomnetwerken binnen het Nederlandse recht nog bijzonderder worden. De VNG wijst er op dat telecom maar 1 van de vele netwerken is en 1 van de vele gebruikers van de boven en ondergrond. Op gemeentelijk niveau komen de vragen van alle belanghebbenden bij elkaar en daar moeten de afwegingen gemaakt kunnen worden. Speciale regels voor telecom zorgen niet voor betere besluitvorming en landelijke harmonisatie is strijdig met de verdeling van bevoegdheden tussen landelijke en lokale overheden.

Er zijn zorgen over de gevolgen van artikel 8 nu de Uitvoeringswet hoogstwaarschijnlijk niet voor 12 november van kracht is. Kan het Ministerie onderzoeken of een spoedwet kan voorkomen dat Lex Silencio Positivo de norm wordt indien de Uitvoeringswet vertraagd is?

Hoofdpijn 4 Nieuwbouw Glasvezelklaar

De VNG is blij dat het Rijk denkt dat de nationale norm op tijd klaar zal zijn en in het BBL zal zijn opgenomen. De vraag is nog wel hoe de bouwbedrijven op tijd op de hoogte zullen zijn van de

wijzigingen. Voorkomen moet worden dat glasvezelklaar een nieuwe belemmering op nieuwbouw kan worden. De GIA is heel duidelijk dat er geen vergunning mag worden afgegeven indien nieuwbouw niet voldoet aan de nieuwe eisen. Zelfs al willen gemeenten wel vergunningen afgeven, het zou hen in beroepsprocedures onmogelijk kunnen worden gemaakt.

Vragen voor internetconsultatie

#	Artikel , lid	Onderwerp	Vragen	Antwoorden
1	Artikel 3, tiende Lid Artikel 4, zevende lid	Uitzonderingsmogelijkheid toegangsverplichting en transparantieverplichting (overheidsinfrastructuur)	Welke bestaande fysieke infrastructuur van overheidsinstanties zou moeten worden aangemerkt om redenen van architecturale, historische, religieuze of ecologische waarde. Welke gerechtvaardigde en evenredige redenen zijn hiervoor te geven?	Hier kan worden aangesloten bij bestaande regelgeving rond beschermd stadsgezicht, milieuwetgeving, monumenten en dergelijke. Hiervoor bestaan al beperkingen en we moeten de eigenaren niet nog meer belasten.
2	Artikel 4, 7de lid	Uitzonderingsmogelijkheid Transparantieverplichting (kostenbatenanalyse)	De GIA verplicht overheidsinstanties en netwerkexploitanten om via een centraal informatiepunt bepaalde minimuminformatie ter beschikking te stellen over hun fysieke infrastructuur (bij exploitanten: buizen, masten, kabelgoten, inspectieputten, antenne-installaties etc. en bij overheidsinstanties tevens: gebouwen, daken, straatmeubilair, verkeerslichten, lantaarnpalen etc.). Deze verplichting geldt niet als de verplichting tot het verstrekken van de informatie onevenredig zou zijn op basis van een door de lidstaten uitgevoerde kostenbatenanalyse. Hoe zou u deze afweging maken?	Hierbij spelen de telecompartijen ook een rol. Als zij kunnen aangeven toch nooit gebruik te maken van bijvoorbeeld rioolinspectieputten, waarom zou men deze dan opnemen. Wat niet op te nemen is de fysieke infrastructuur die regelmatig van plaats wisselt zoals verkeersborden, prullenbakken, ondergrondse containers, speeltoestellen, bankjes. Wat onverstandig is om kwetsbare fysieke infrastructuur te gebruiken. Lantaarnpalen en verkeerslichten worden regelmatig uit de grond gereden en de hersteltijd minimaal één week als er materieel beschikbaar is..

3	Artikel 4, zesde lid Artikel 6, Tweede lid	Uitzonderingsmogelijkheid transparantieplichting (nationale kritieke infrastructuur)	Welke bestaande en geplande fysieke infrastructuur van overheidsinstanties zou moeten worden aangemerkt als nationale kritieke infrastructuur? Welke gerechtvaardigde en evenredige redenen zijn hiervoor te geven?	Sluit hierbij aan bij bestaande wetgeving rond kritieke infrastructuur.
4	Artikel 5, vijfde lid en artikel 6, tweede lid	Uitzonderingsmogelijkheid coördinatie en transparantieplichting (werken van beperkte omvang)	Netwerkexploitanten en overheidsinstanties moeten op grond van de GIA geplande civiele werken coördineren en transparant zijn over geplande (civiele) werken. Van deze verplichting mogen werken van beperkte omvang worden uitgesloten. Het voornemen bestaat om dit in lagere regelgeving uit te werken. Daarbij wordt op dit moment gedacht aan civiele werken die minder dan x werkdagen in beslag nemen, dan wel minder dan y euro kosten, zoals bijvoorbeeld werken die 2 werkdagen of minder in beslag nemen en die minder dan 50.000 Euro kosten. Heeft u suggesties voor de invulling van deze norm? En kunt u die onderbouwen?	Dit kunnen de voorgestelde werken (2 werkdagen of minder) of 1% van de drempelwaarde Europese aanbesteding. Drempelwaarde is €5.538.000. Daarnaast werken waarbij men de ondergrond niet roert of minder dan 2m ² , bijvoorbeeld het vervangen van asfaltlagen of het plaatsen van ondergrondse container.
5	Artikel 9, eerste lid	Uitzonderingsmogelijkheid vergunningplicht (VHCN uitrol)	Op grond van de GIA zijn reparatie- en onderhoudswerkzaamheden van beperkte omvang, beperkte technische verbeteringen van bestaande werken met beperkte impact en kleinschalige civiele werken niet	Veel werkzaamheden hebben erg weinig impact op de omgeving of de ordening van de onder en bovengrond. Deze werkzaamheden van niet-ingrijpende aard" kan op basis van de standaarduitvoeringsvoorschriften van een gemeente worden uitgevoerd. Er is dan

			onderworpen aan een vergunningsprocedure. Lidstaten moeten deze werken aanwijzen. Welke werken zouden hier moeten worden aangewezen? Kan hier dezelfde systematiek als bij de vorige vraag worden gebruikt dus: civiele werken die minder dan x werkdagen in beslag nemen, dan wel minder dan y euro kosten? Nota bene: de werken die zijn vrijgesteld ten aanzien van de transparantie van civiele werken hoeven niet dezelfde werken te zijn die vrijgesteld zijn van vergunning. Er spelen immers andere vragen: heeft het zin bij deze werken mee uit te rollen, respectievelijk is een vergunning nodig gezien, bijvoorbeeld, de impact van de werken op de veiligheid en de overlast die ze veroorzaken?	geen vergunning of instemmingsbesluit nodig. Onderstaande criteria te gebruiken voor de werkzaamheden: • Belemmeren niet de doorstroming van fiets, auto en OV; • Vereisen geen verkeersmaatregelen of maatregelen voor het veilig passeren van het werk op voetpaden, fietspaden, autorijstroken, OV-routes; • Vinden niet plaats bij maatschappelijke en belangrijke commerciële voorzieningen, tenzij deze werken naar oordeel van de gemeente onder standaard uitvoeringsvoorschriften kunnen worden uitgevoerd; • Vinden plaats tussen 09.00 - 16.00 uur op werkdagen; • Behelzen géén aanleg nieuwe infrastructuur (kabels, leidingen, moffen, kasten etc.). • Zijn geen verplaatsing van infrastructuur en/of objecten van derden; • Zijn voor kabel/leiding korter dan 25 meter; • Zijn een open ontgraving van kabels en leidingen; • Duren niet langer dan 3 werkdagen. Het college kan gebieden aanwijzen (winkelstraten, ov-knooppunten, toeristische attracties etc.) waar de vergunningplicht altijd geldt.
--	--	--	---	---