

Vergaderjaar 2020–2021

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2971

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 november 2020

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 7 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling Europese Onderwijsruimte 2025 (Kamerstuk 22 112, nr. 2965)

Fiche: Actieplan digitaal onderwijs 2021–2027 (Kamerstuk 22 112, nr. 2966)

Fiche: Mededeling vernieuwde Europese Onderzoeksruimte (ERA) voor onderzoek en innovatie (Kamerstuk 22 112, nr. 2967)

Fiche: Wijziging richtlijn carcinogene en mutagene stoffen – Carcinogenen IV (Kamerstuk 22 112, nr. 2968)

Fiche: Mededeling EU-Actieplan tegen racisme 2020–2025 (Kamerstuk 22 112, nr. 2969)

Fiche: Mededeling Actieplan douane-unie (Kamerstuk 22 112, nr. 2970)

Fiche: Aanbeveling toolbox connectiviteit (breedband en 5G)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Aanbeveling betreffende een gemeenschappelijke toolbox van de Unie om de kosten van de uitrol van netwerken met zeer hoge capaciteit te verlagen en een tijdige en investeringsvriendelijke toegang tot 5G-radiospectrum te waarborgen, ter bevordering van de connectiviteit als ondersteuning van het economisch herstel na de Covid-19-pandemie in de Unie.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
18 september 2020
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2020)6270
- d) *EUR-lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020H1307&from=EN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Vervoer, Telecommunicatie en Energie (Telecom)
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

2. Essentie voorstel

De aanbeveling heeft als doel de uitrol van breedband en 5G te bevorderen. Digitale connectiviteit is volgens de Commissie essentieel voor de economie en samenleving. De Covid-19 pandemie heeft het belang van goede connectiviteit nadrukkelijk onderstreept. Het is bijvoorbeeld essentieel voor thuiswerken. Ook dragen investeringen in connectiviteit bij aan het economisch herstel. Daarom stelt de Commissie voor om een toolbox op te stellen met best practices die bijdragen aan een soepele uitrol van snelle vaste en mobiele netwerken.¹

De aanbeveling benoemt de volgende stappen en tijdspad: het inventariseren van *best practices* (20 december 2020), het vaststellen van de toolbox (30 maart 2021), een roadmap per lidstaat over de implementatie van de toolbox (30 april 2021) en rapportage door de lidstaten over de implementatie (30 april 2022). Bij dit proces tussen lidstaten en de Commissie worden waar relevant *Body of European Regulators for Electronic Communications* (BEREC) en de *Radio Spectrum Policy Group* (RSPG) betrokken.

De aanbevelingen om de uitrol van breedband te bevorderen bouwen voort op de Richtlijn kostenreductie breedband (hierna: «Richtlijn kostenreductie breedband»);² Ze strekken tot het stroomlijnen van vergunningenprocedures, het verbeteren van de transparantie van reeds aanwezige fysieke infrastructuur via het op grond van de genoemde richtlijn ingerichte centrale informatiepunt, het uitbreiden van de toegang voor telecomaandieners tot bestaande fysieke infrastructuur van

¹ Deze nieuwe toolbox dient niet te worden verward met de bestaande EU toolbox voor 5G cybersecurity, die ziet op de veiligheid van de netwerken. Over de Commissie mededeling die nadere invulling geeft aan de uitvoering van de EU toolbox voor 5G cybersecurity is uw Kamer eerder geïnformeerd via een BNC-fiche: Kamerstuk 22 112, nr. 2854.

² Richtlijn 2014/61/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake maatregelen ter verlaging van de kosten van de aanleg van elektronische communicatienetwerken met hoge snelheid.

overheden (zoals gebouwen en straatmeubilair), het verbeteren van geschilbeslechtingsprocedures en duurzaamheidsaspecten (het stimuleren van medegebruik en colocatie, duurzame netwerken, en doen van milieueffectrapportages).

Betreffende de verdeling van frequenties roept de aanbeveling lidstaten op om deze verdelingen zo min mogelijk vertraging op te laten lopen door de Covid-19 pandemie. Lidstaten worden daarnaast opgeroepen om voorafgaand aan een frequentieverdeling een zogenaamde *Peer Review* aan te vragen van experts uit andere lidstaten. Die procedure is vastgelegd in artikel 35 van het Europese wetboek voor elektronische communicatie (hierna: «Telecomcode»);³ In aanvulling daarop wil de Commissie dat lidstaten haar informeren over bepaalde maatregelen als die worden toegepast bij de verdeling van frequenties. Dit geldt voor de hoogte van reserveprijzen, de hoeveelheid frequenties die er worden verdeeld, de wijze waarop en termijn waarbinnen de prijs van frequenties moet worden betaald, financiële prikkels voor de verdere uitrol van mobiele communicatiedienstverlening, mogelijkheden voor het delen van netwerkinfrastructuur en beleidskeuzes betreffende de verdeling van de 26 GHz-band.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Met het Actieplan Digitale Connectiviteit zet het kabinet in op het behouden en verder versterken van een hoogwaardige digitale infrastructuur en een internationale koppositie.⁴ Concreet streeft het kabinet er naar dat in 2023 iedereen in Nederland kan beschikken over een vaste verbinding van tenminste 100 Megabit per seconde (Mbps). Daarbij wordt ingezet op het uitwisselen van *best practices* tussen overheden en marktpartijen, onder andere via de website overalsnelinternet.nl, en het waar mogelijk stroomlijnen van lokaal beleid om een soepele uitrol van vaste en mobiele netwerken te faciliteren. Hierover is aan de Tweede Kamer gerapporteerd in de Voortgangsrapportage Actieplan Digitale Connectiviteit en in de Nederlandse Digitaliseringsstrategie 2020.⁵ Met de Nota Frequentiebeleid 2016 en de Nota Mobiele Communicatie 2019 zijn de beleidskaders voor het frequentiebeleid vastgesteld.⁶ De Multibandveiling die op 21 juli 2020 eindigde is uitgevoerd op grond van deze beleidskaders. Onderdeel daarvan was een dekkingseis die vergunninghouders verplicht om in 2022 op 98% van het geografische grondgebied van elke gemeente een dekking te realiseren waarmee mensen tenminste over een snelheid van 8 Mbps kunnen beschikken. Enkele uitzonderingen daargelaten.⁷ De richtlijn kostenreductie breedband is geïmplementeerd met de wet informatie-uitwisseling bovengrondse en ondergrondse netten en netwerken (WIBON, Staatsblad 2018, nr. 73), die op 31 maart 2018 in werking is getreden.⁸

³ Richtlijn 2018/1972/EU van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie (herschikking).

⁴ Kamerstuk 26 643, nr. 547.

⁵ Kamerstuk 26 643, nr. 709.

⁶ Kamerstuk 24 095, nr. 409 Kamerstuk 24 095, nr. 478.

⁷ De precieze dekking- en snelheidseis, als ook de uitzonderingen daarop, zijn vastgelegd in de 700 MHz-vergunningen zoals die na afloop van de Multibandveiling zijn verleend. Zie «Verlening vergunningen multibandveiling door Agentschap Telecom», *Stcrt.* 2020, 41318».

⁸ Wet van 16 maart 2018, *Stb* 2018, nr. 73 («Wet informatie-uitwisseling bovengrondse en ondergrondse netten en netwerken»).

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet onderschrijft het belang van goede digitale connectiviteit voor de economie en samenleving en heeft een positieve grondhouding ten aanzien van het voorstel om *best practices* van lidstaten uit te wisselen door middel van een toolbox. Met de EU Toolbox voor 5G Cybersecurity zijn hier goede ervaringen mee opgedaan. Ook steunt het kabinet de oproep van de Commissie om eventuele vertraging bij de uitgifte van frequenties die het gevolg is van de Covid-19 pandemie zoveel mogelijk te beperken. Het kabinet heeft dit zelf ook weten te bereiken, door voornoemde Multibandveiling – ondanks de Covid-19 pandemie – te starten in juni 2020. Tegelijkertijd heeft het kabinet vragen hoe de te ontwikkelen toolbox zich verhoudt tot de lopende implementatie van de Telecomcode, de komende herziening van de Richtlijn kostenreductie breedband waarvoor eind 2021 een voorstel van de Commissie wordt verwacht, en het reeds bestaande *Peer Review* proces voor frequentieverdelingen binnen de Radio Spectrum Policy Group («RSPG»). Een punt van aandacht is ook dat de uitvoering van de implementatie mogelijk veelal terecht komt bij gemeenten, provincies en waterschappen.

Wat betreft het stimuleren van de uitrol van breedband vindt het kabinet het niet wenselijk dat met de toolbox mogelijk een voorschot wordt genomen op de herziening van de Richtlijn kostenreductie breedband. Het kabinet zal op dit punt een nadrukkelijk voorbehoud maken. Ook constateert het kabinet dat een deel van de aanbevelingen, bijvoorbeeld inzake vergunningenprocedures en geschilbeslechting, als deze zouden worden opgevolgd aanpassingen in nationale en lokale wet- en regelgeving zou vergen. Het is niet mogelijk deze door te voeren binnen de in de aanbeveling gestelde tijdlijnen en bovendien niet wenselijk om dit te doen vooruitlopend op de herziening van de richtlijn kostenreductie breedband. Het verder verbeteren van de transparantie van reeds aanwezige fysieke infrastructuur via het centrale informatiepunt (in Nederland op grond van de WIBON belegd bij het Kadaster) moet duidelijke meerwaarde hebben. Het kabinet wil hierbij waken voor onnodige administratieve lasten voor bedrijfsleven en overheid. Het kabinet zal vragen hoe de aanbeveling om de toegang voor telecomaanbieders tot bestaande fysieke infrastructuur van overheden (zoals gebouwen en straatmeubilair) uit te breiden, zich verhoudt tot artikel 57 van de Telecomcode die dit reeds regelt voor *small cells*.⁹ Het is ook de vraag of een eventuele verdere uitbreiding van deze verplichting niet teveel lasten met zich meebrengt voor gemeenten, provincies en waterschappen. Er zijn nu al voorbeelden van samenwerking, maar een verplichting vereist ook dat dit in regelgeving geïmplementeerd wordt. De vraag is ook of dit de positie van telecomaanbieders ten opzichte van andere partijen die werkzaamheden verrichten in de ondergrond («grondroerders») al dan niet onterecht verandert. Voorts heeft het kabinet een positieve grondhouding om te kijken naar duurzaamheidsaspecten van de netwerken.

Voor wat betreft de aanbevelingen voor het verdelen van frequenties staat het kabinet positief tegenover de oproep om voorafgaand aan een frequentieverdeling een *peer review* workshop te organiseren. Wel vraagt het kabinet zich af waarom de Commissie naast dit proces ook zelfstandig geïnformeerd moet worden over de elementen a tot en met /m f uit

⁹ Small cells zijn kleine versies van de mobiele netwerkantennes die veelal te zien zijn op daken en in de vakwerkmasten langs snelwegen of het spoor. Small cells gebruiken lagere vermogen dan de reguliere antennes. Het bereik is daardoor kleiner, wat de capaciteit per gebruiker verhoogt omdat het aantal mensen dat op de small cell is aangesloten kleiner is. Voor zover ze reeds worden ingezet gebeurt dat op drukke plekken, zoals evenementenlocaties.

onderdeel 20 van de aanbeveling.¹⁰ Al deze elementen komen over het algemeen aan bod gedurende de *peer review* workshop die het resultaat is van de relatief recente Telecomcode. Omdat de Commissie aanwezig kan zijn bij die workshops, en dat ook al veelvuldig is geweest, is de toegevoegde waarde van een afzonderlijke rapportageverplichting aan de Commissie onduidelijk. Het is ook onduidelijk of de Commissie met deze rapportageverplichting verdere harmonisatie van deze elementen probeert te bereiken. Het kabinet is van mening dat de concrete invulling van deze elementen veelal maatwerk betreffen en acht het daarom belangrijk dat er nationale beleidsvrijheid blijft bestaan om deze elementen zelf in te vullen naar gelang de omstandigheden van het geval. Hierbij kan in ieder geval worden gedacht aan de hoogte van reserveprijzen, financiële prikkels voor de verdere uitrol van mobiele netwerken, en de mogelijkheid om veilingprijzen in termijnen te betalen. Het kabinet zal hier verduidelijking en aandacht voor vragen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Er lijkt vooralsnog in principe draagvlak te zijn bij de lidstaten om te komen tot een toolbox connectiviteit. Andere lidstaten hebben vergelijkbare vragen als Nederland over de verhouding met de komende herziening van de richtlijn kostenreductie breedband en het *Peer Review* proces voor frequentieveilingen in de RSPG. Het Europees Parlement heeft nog geen standpunt ingenomen.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid voor deze aanbeveling. De aanbevelingen van de Commissie strekken met name ter bevordering van de digitale connectiviteit van de Europese Unie en het ontwikkelen van 5G-netwerk en breedband en zien op het terrein van de interne markt. Op dat terrein heeft de EU een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten (artikel 4, lid 2, onder a, VWEU). Op grond van artikel 292 VWEU is de Commissie bevoegd om aanbevelingen vast te stellen op de gebieden waarvoor de Unie bevoegd is.

b) Subsidiariteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit. De aanbeveling ligt in het verlengde van het Europese regelgevende kader voor elektronische communicatie dat bijdraagt aan de digitale interne markt. Het bevorderen van digitale connectiviteit is een van de hoofddoelstellingen van dit regelgevende kader. Gelet op het inherent grensoverschrijdende karakter van digitale connectiviteit, kan de vormgeving en de coördinatie van de implementatie van de toolbox volgens het kabinet beter worden verwezenlijkt op het niveau van de Unie. Het kabinet houdt er verder rekening mee dat de toolbox gaat worden gebruikt als basis voor de verwachte herziening van de Richtlijn kostenreductie breedband. Indien dit het geval blijkt dan zal bij

¹⁰ Het betreft hier de reserveprijzen in frequentieveilingen, de hoeveelheid frequenties die verdeeld wordt in Europees geharmoniseerde frequentiebanden, de mogelijkheid om de veilingprijs in termijnen te betalen, het vergunningenregime voor de verdeling van frequenties in de band 24,25–27,5 GHz, het hanteren van financiële prikkels of toezeggingen om de dekking van mobiele netwerken te verbeteren, en de mogelijkheden voor het delen van actieve en passieve onderdelen van radionetwerken.

verschijning van dat wijzigingsvoorstel een nieuw oordeel geveld moeten worden over de subsidiariteit van dat voorstel.

c) Proportionaliteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit voor deze aanbeveling. Om kosteneffectief hoogwaardige digitale infrastructuur uit te wisselen is samenwerking tussen de lidstaten en het delen van *best practices* op EU-niveau nuttig. De maatregelen zoals nu voorgesteld zijn, lijken vooral ook bedoeld om de gedachte- en beleidsvorming op nationaal niveau bij de lidstaten verder te helpen, door van elkaars expertise en ervaring gebruik te kunnen maken. Daarbij moet er overigens wel voldoende nationale beleidsvrijheid blijven voor lidstaten om de instrumenten in de toolbox al dan niet in te zetten op een wijze die past bij nationale omstandigheden. Nederland beschikt immers reeds over goede digitale connectiviteit. Met betrekking tot de elementen die onderdeel uitmaken van het onderdeel spectrum acht het kabinet het in het bijzonder van belang dat daar nationaal maatwerk op kan worden geleverd.

d) Financiële gevolgen

De aanbeveling heeft geen directe financiële gevolgen. Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MKF 2014–2020 en het MFK 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. (Eventuele) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline. Daarbij dient rekening gehouden te worden met eventuele financiële gevolgen voor decentrale overheden.

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

De aanbeveling zelf bevat geen nieuwe wettelijke maatregelen en geeft daarmee geen aanleiding gevolgen te verwachten voor regeldruk en administratieve lasten, voor de overheid, bedrijfsleven of burgers. Het kabinet wil naar aanleiding van de aanbeveling geen wijzigingen doorvoeren in wet- en regelgeving die vooruitlopen op de herziening van de richtlijn kostenreductie breedband. Het kabinet gaat nadrukkelijk in de gaten houden of de ontwikkeling van de toolbox gevolgen heeft voor de regeldruk en administratieve lasten. Indien nodig wordt u hierover geïnformeerd. Bijvoorbeeld ingeval blijkt dat uitvoering van de toolbox daadwerkelijk betekent dat er aanpassing van nationale of lokale wet- of regelgeving nodig is.