

NOTA VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Doel en aanleiding

Dit besluit strekt tot wijziging van het Besluit universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen (hierna: Bude) in verband met de implementatie van een onderdeel van Richtlijn (EU) 2018/1972¹ (hierna: de Telecomcode). Specifiek betreft het de invulling van de adequate breedbandinternettoegangsdienst die Lidstaten op grond van artikel 84, derde lid, van de Telecomcode dienen te bepalen in het kader van de zogenoemde universele dienstverlening (deel III, titel I, van de Telecomcode). Hiertoe wordt artikel 2.1 van het Bude gewijzigd.

Dit geschiedt via dit separate besluit – en dus niet gecombineerd met de overige wijzigingen in de lagere regelgeving ter implementatie van de Telecomcode, waaronder andere wijzigingen van het Bude – omdat op grond van artikel 18.14 van de Telecommunicatiewet een krachtens artikel 9.1, derde lid, van de genoemde wet vastgestelde algemene maatregel van bestuur aan de beide Kamers der Staten-Generaal wordt overgelegd. Voor de overige wijzigingen in de lagere regelgeving ter implementatie van de Telecomcode geldt de genoemde afwijkende procedure van artikel 18.14 niet. Voor een beschrijving van de achtergrond, totstandkoming en inhoud van de Telecomcode wordt verwezen naar paragraaf 2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Telecommunicatiewet houdende implementatie van Richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 tot vaststelling van het Europees wetboek van elektronische communicatie (Implementatie Telecomcode).²

2. Universele dienst en adequate breedbandinternettoegangsdienst

De universele dienst is een vangnet om ervoor te zorgen dat een bepaald minimum aan diensten beschikbaar en betaalbaar is voor iedereen: breedband en spraak op een vaste locatie. Indien dit door het normale functioneren van de markt onvoldoende kan worden gewaarborgd en evenmin door andere beleidsinstrumenten, kunnen hiervoor verplichtingen worden opgelegd of kunnen ondernemingen worden aangewezen om hierin te voorzien. Lidstaten dienen verstoring van de markt hierbij zoveel mogelijk te beperken. De Telecomcode moderniseert de universele dienst en introduceert een Europees minimum voor de zogenoemde adequate breedbandinternettoegangsdienst. Dit minimum bestaat uit een basislijst van diensten, opgenomen in bijlage V van de Telecomcode, die burgers ten minste moeten kunnen gebruiken om te participeren in de digitale samenleving, zoals mailen en surfen, toegang tot de elektronische overheid en videobellen. Hiervoor volstaat een verbinding met een internetsnelheid van circa 10 Megabit per seconde (Mbps).

Lidstaten dienen daarnaast tevens rekening te houden met de nationale omstandigheden, met de minimale internetsnelheid waarover de meerderheid van de consumenten op zijn grondgebied beschikt en met het verslag van Berec (Orgaan van Europese regelgevende instanties voor elektronische communicatie)

¹ 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).

² Kamerstuk 35 865, nr. 3.

over beste praktijken. Het rapport over beste praktijken van Berec³ biedt weinig houvast, omdat er nog geen Lidstaten zijn die dit onder het nieuwe kader van de Telecomcode hebben bepaald. Het rapport gaat daarom in op de Lidstaten die dit hebben ingevuld onder de het oude kader van de Universeledienstrichtlijn, met snelheden van 1 Mbps (België, Kroatië, Spanje), 2 Mbps (Finland), 4 Mbps (Malta, Slovenië) en 10 Mbps (Zweden, Verenigd Koninkrijk).

Onder de minimale internetsnelheid waarover de meerderheid van de consumenten beschikt wordt verstaan de snelheid van de abonnementen die consumenten afnemen. Deze ligt veelal lager dan de maximaal beschikbare snelheid die de aanwezige netwerken (in theorie) mogelijk maken, maar neemt tegelijkertijd over de jaren toe. Gezien het feit dat de snelheid van de abonnementen die worden afgenomen geen statisch gegeven is, is ervoor gekozen om – net als in het oude artikel 2.1 van het Bude – geen exacte internetsnelheid op te nemen in het met dit besluit gewijzigde artikel 2.1 van het Bude, en de adequate breedbandinternettoegangsdienst te definiëren als de minimumbandbreedte waarover de meerderheid van de consumenten in Nederland beschikt, en die toereikend is voor de ondersteuning van ten minste de in bijlage V van de Telecomcode omschreven diensten.

De universele dienst blijft techniekneutraal en ook draadloze technieken kunnen voorzien in de adequate breedbandinternettoegangsdienst op een vaste locatie (overweging 230 van de Telecomcode).

3. Actuele beschikbaarheid breedbandinternet

Uit de beschikbare cijfers van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) blijkt dat ruim 90% van de consumenten beschikt over een abonnement van ten minste 30 Mbps.⁴ Dit is thans de minimumbandbreedte waarover de meerderheid van de consumenten in Nederland beschikt en die voor iedereen beschikbaar moet zijn op een vaste locatie.

De Telecomcode maakt onderscheid tussen het bepalen wat de adequate breedbandinternettoegangsdienst is (artikel 84 van de Telecomcode) en het garanderen van de beschikbaarheid daarvan (artikel 86 van de Telecomcode). Het eerste moeten Lidstaten vastleggen in de regelgeving en geschiedt met het onderhavige besluit. Het garanderen van de beschikbaarheid dient zoveel mogelijk te geschieden door het normale functioneren van de markt of waar nodig door andere, minder marktversturende overheidsinterventies zoals staatssteun (artikel 86, eerste lid, en overwegingen 229-230 van de Telecomcode). In het uiterste geval kunnen één of meerdere ondernemingen worden aangewezen om hierin te voorzien. In paragraaf 3.7 van de eerder genoemde memorie van toelichting van het implementatiewetsvoorstel is toegelicht dat de modernisering van de adequate breedbandinternettoegang als universele dienst betekent dat de huidige, op het overgangsrecht van de Telecommunicatiewet gebaseerde aanwijzing van KPN als universeledienstverlener voor het leveren van een aansluiting op een vaste locatie niet in stand kan blijven en in het implementatiewetsvoorstel zal vervallen.

Gezien de goede beschikbaarheid van snel internet⁵, het feit dat diverse marktpartijen nu volop investeren in de uitrol van snel internet in buitengebieden

³ Report on Member States' best practices to support the defining of adequate broadband Internet Access Service (IAS), BoR (20) 99, 11 juni 2020.

⁴ Telecommonitor derde kwartaal 2021 (Breedband - Percentage retailaansluitingen naar snelheid, pag. 25), 27 december 2021.

⁵ Kamerstuk 26 643, nr. 758.

en deze marktdynamiek niet dient te worden verstoord, en het feit dat staatssteun het eerst aangewezen instrument is, ligt het aanwijzen van een nieuwe universeledienstverlener op dit moment niet in de rede. Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) laat in de aankomende actualisatie van de zogenoemde breedbandkaart⁶ nader inventariseren welke adressen nu nog niet beschikken over een verbinding van ten minste 30 Mbps en laat tevens onderzoeken welke technologische alternatieven er zijn om een verbinding van ten minste 30 Mbps mogelijk te maken. Dit laat onverlet dat de ambitie is dat eind 2023 iedereen kan beschikken over een verbinding van ten minste 100 Mbps en dat ook daarvoor de technologische alternatieven worden onderzocht, zoals verzocht door de motie Van Dijk c.s.⁷ Hierbij wordt wel opgemerkt dat de universele dienst nadrukkelijk niet is bedoeld voor het realiseren van breedbandambities; de universele dienst is immers bedoeld als vangnet. Daarom zal tevens specifiek worden gekeken naar het mogelijk maken van ten minste 30 Mbps voor de adressen die hier nu nog niet over kunnen beschikken.

4. Regeldruk

Dit besluit heeft geen gevolgen voor de regeldruk. Er volgt uit dit besluit immers geen verplichting voor aanbieders van internettoegangsdiensten om de adequate breedbandinternettoegangsdienst, die wordt vastgelegd in artikel 2.1 van het Bude, aan te bieden. Voor zover de beschikbaarheid van de adequate breedbandinternettoegangsdienst niet door het normale functioneren van de markt of waar nodig door andere overheidsinterventies zoals staatssteun kan worden gegarandeerd, kunnen in het uiterste geval één of meerdere ondernemingen worden aangewezen om hierin te voorzien op grond van artikel 9.2 van de Telecommunicatiewet.

Een ontwerp van dit besluit is voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). ATR heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het geen gevolgen voor de regeldruk heeft.

5. Consultatie

Een ontwerp van dit besluit is, samen met de overige lagere regelgeving ter implementatie van de Telecomcode, geconsulteerd via internetconsultatie.nl. De consultatie vond plaats van 1 oktober tot en met 31 oktober 2021. Op deze consultatie zijn in totaal 78 reacties ontvangen, waarvan er 56 openbaar zijn (zie <https://internetconsultatie.nl/amvbtelecomcode>). Slechts één deze reacties had (mede) betrekking op het onderhavige besluit, te weten de reactie van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG).⁸

De VNG geeft aan het belangrijk te vinden dat alle ingezetenen in een gemeente toegang kunnen krijgen tot hoogwaardige breedbandverbindingen naar hun woningen en de locaties waar zij wonen en werken. De VNG pleit in dit kader voor een mogelijkheid om lokaal in te grijpen als een deel van de gemeente geen glasvezelaansluiting lijkt te krijgen. Daarnaast vraagt de VNG, gelet op het feit dat de universele dienst techniekneutraal is en ook via draadloze technieken kan worden geleverd, aandacht voor de dekking van mobiele netwerken in kustgebieden en natuurgebieden met veel dagrecreatie en evenementenlocaties.

⁶ www.overalsnelinternet.nl/breedbandkaart.

⁷ Kamerstuk 24 095, nr. 536.

⁸ De reactie van de VNG vermeld abusievelijk dat dit deel van hun reactie betrekking heeft op de wijziging van de Regeling universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen, die tegelijkertijd is geconsulteerd. Uit de reactie blijkt dat het gaat om het onderhavige besluit.

Het is inderdaad belangrijk dat iedereen kan beschikken over snel internet. De coronacrisis heeft onderstreept hoe belangrijk snel internet is voor economische en sociale participatie. Gemeenten hebben reeds mogelijkheden om hierop te sturen. Een marktpartij die een glasvezelnetwerk wil uitrollen, heeft daarvoor in ieder geval een instemmingsbesluit nodig van de gemeente. In de praktijk gaat hier vaak een samenwerkingsovereenkomst of convenant tussen de marktpartij en gemeente aan vooraf. De Autoriteit Consument en Markt (ACM) heeft in de markstudie over de glasvezelmarkt van 6 mei 2021⁹ aangegeven dat in een samenwerkingsovereenkomst afspraken kunnen worden opgenomen over de gebieden die in een glasvezelproject worden meegenomen. Zo kan de gemeente bijvoorbeeld sturen op uitrol in de volledige gemeente. Op deze manier kan de gemeente volgens de ACM mogelijk voorkomen dat er *cherry picking* plaatsvindt, waarbij enkel de meest rendabele gebieden in een gemeente door een partij worden aangesloten.

Desalniettemin zullen er naar verwachting onrendabele adressen overblijven die niet zonder aanvullende overheidsinterventies door de markt worden aangesloten. De telecomsector heeft een gezamenlijk voorstel gedaan om deze adressen van snel internet te voorzien en hiervoor middelen uit de Europese *Recovery and Resilience Facility* in te zetten.¹⁰ De Minister van Financiën heeft de Tweede Kamer op 1 november 2021 geïnformeerd¹¹ over het vervolgproces met betrekking tot het Nederlandse Recovery and Resilience Plan (RRP). Zoals verzocht door de motie Van Dijk c.s.¹² worden de kosten en technologische alternatieven om de onrendabele adressen te ontsluiten onderzocht. De Tweede Kamer zal naar verwachting in het eerste kwartaal van 2022 worden geïnformeerd over de uitkomsten van dit onderzoek en vervolgstappen.

Wat betreft de dekking van mobiele netwerken waar de VNG aandacht voor vraagt, moet in de eerste plaats worden opgemerkt dat de universele dienst een vangnet is voor het garanderen van de beschikbaarheid van de adequate breedbandinternettoegangsdiens op een vaste locatie en niet voor het garanderen van mobiele dekking. Voor mobiele dekking is het stellen van dekkingseisen het instrument en is er een dekkingseis verbonden aan de vergunningen voor de 700 Mhz-band. Indien het op enig moment nodig mocht blijken één of meerdere ondernemingen aan te wijzen om in de adequate breedbandinternettoegangsdiens op een vaste locatie te voorzien, dan mogen deze aangewezen ondernemingen kiezen welke techniek zij hiervoor inzetten, mits zij daarmee voldoen aan de vereisten van artikel 2.1 van het Bude. Dit staat los van de geldende dekkingseis en de daarop geformuleerde uitzondering voor Natura 2000-gebieden.

6. Parlementaire betrokkenheid

Op grond van artikel 18.14 van de Telecommunicatiewet wordt een krachtens artikel 9.1, tweede, derde of vierde lid, van de Telecommunicatiewet, vastgestelde algemene maatregel van bestuur aan de beide Kamers der Staten-Generaal overgelegd. Een dergelijke algemene maatregel van bestuur treedt in werking op een tijdstip dat nadat vier weken na de overlegging zijn verstreken bij Koninklijk Besluit wordt vastgesteld, tenzij binnen die termijn door of namens één der kamers of door ten minste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van een

⁹ Kamerstuk 26 643, nr. 754.0

¹⁰ "Recovery and Resilience Facility: gigabit-snelheden voor iedereen", NLdigital, 7 oktober 2021 en "Ook de laatste 20.000 huishoudens moeten we aansluiten op breedband", 2 november 2021, <https://www.nldigital.nl/news/consortium-wil-laatste-20-000-huishoudens-aansluiten-op-breedband/> 2021D41011.

¹² Kamerstuk 24 095, nr. 536.

der Kamers de wens te kennen wordt gegeven dat het onderwerp bij wet wordt geregeld. Indien het voorstel van wet wordt ingetrokken of indien een van de beide Kamers der Staten-Generaal besluit het voorstel niet aan te nemen, wordt de algemene maatregel van bestuur ingetrokken.

7. Inwerkingtreding

Gelet op artikel 18.14 van de Telecommunicatiewet, toegelicht in paragraaf 6 van deze nota van toelichting, treedt dit besluit in werking op een bij Koninklijk Besluit te bepalen tijdstip.

II. TRANSPONERINGSTABEL

Bepaling van Richtlijn (EU) 2018/1972 tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie (de Telecomcode)	Bepaling in implementatieregeling of bestaande regeling Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte
Artikel 84, derde lid	Artikel 2.1 Bude	Lidstaten dienen de adequate breedbandinternettoegangsdiens te bepalen in het licht van de nationale omstandigheden en de minimumbandbreedte waarover de meerderheid van de consumenten op zijn grondgebied beschikt, en rekening houdend met het Berec-verslag over beste praktijken. Daarbij moet de adequate breedbandinternettoegangsdiens de bandbreedte kunnen leveren die nodig is om ten minste het in bijlage V van de Telecomcode omschreven minimumpakket van diensten te ondersteunen.	Is uitvoerig toegelicht in deze Nota van Toelichting

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,