

Vergaderjaar 2020–2021

26 643

Informatie- en communicatietechnologie (ICT)

24 095

Frequentiebeleid

Nr. 754

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 mei 2021

In het Algemeen Overleg Telecommunicatie op 11 juni 2020¹ en het VAO Telecommunicatie op 29 oktober 2020² heb ik toegezegd uw Kamer te informeren over de nadere uitwerking van de aanbevelingen uit het rapport van de Autoriteit en Markt (ACM) over de glasvezelmarkt.³ In mijn brief van 11 december 2020⁴ heb ik uw Kamer geïnformeerd hiervoor de actualisatie van de marktstudie van de ACM af te wachten. Nu deze actualisatie gereed is, geef ik met deze brief invulling aan de genoemde toezegging. Ik ga achtereenvolgens in op (1) de nieuwe bevindingen van de ACM, die ik uw Kamer als bijlage bij deze brief doe toekomen en (2) de nadere uitwerking van de aanbevelingen⁵.

1. Bevindingen van de ACM

De ACM concludeert in de nieuwe marktstudie⁶ dat de markt voor de uitrol van glasvezel in Nederland zich in positieve zin lijkt te ontwikkelen. Ondanks de coronacrisis, is er in tegenstelling tot voorgaande jaren aanzienlijk meer glasvezel uitgerold naar huishoudens. Waar er in 2019 nog 180.000 huishoudens zijn aangesloten op glasvezel, is dit aantal in 2020 bijna verdrievoudigd naar 500.000 adressen. Daarbij wordt er naast het buitengebied nu ook in stedelijke gebieden op steeds grotere schaal glasvezel uitgerold. In heel Nederland zijn op dit moment bijna 3,7 miljoen van de ruim 8 miljoen huishoudens op glasvezel aangesloten. De ACM becijfert dat indien het huidige tempo van uitrol wordt vastgehouden, heel Nederland daarmee (ruim) voor 2030 op glasvezel zou kunnen worden

¹ Kamerstukken 26 643 en 24 095, nr. 705.

² Handelingen II 2020/21, nr. 18, item 9.

³ «Marktstudie naar de uitrol van glasvezel in Nederland», bijlage bij Kamerstukken 26 643 en 24 095, nr. 643.

⁴ Kamerstuk 26 643, nr. 725.

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁶ «Update marktstudie uitrol van glasvezel in Nederland», ACM, april 2021.

aangesloten. Daarbij stelt de ACM dat het wenselijk is dat alle consumenten en bedrijven in Nederland beschikken over minimaal twee hoogwaardige telecomaansluitingen, om zodoende duurzame en effectieve concurrentie optimaal te kunnen waarborgen. Deze zogenoemde infrastructuurconcurrentie zal in de praktijk veelal een combinatie zijn van een glasvezelnetwerk en daarnaast een kabelnetwerk dat Gigabit-snelheid mogelijk maakt. De keuze voor consumenten uit meerdere dienstenaanbieders die over deze netwerken hun diensten aanbieden, is afhankelijk van (vrijwillige of gereguleerde) toegang die de netwerkaanbieder biedt. De ACM onderzoekt op dit moment of nieuwe toegangsregulering wenselijk en noodzakelijk is om de concurrentie op de telecommarkt te kunnen waarborgen. Met de wijziging van de Telecommunicatiewet die op 21 december jl. in werking is getreden, heeft de ACM een aanvullend instrument gekregen om toegangsregulering te kunnen opleggen.⁷

De ACM constateert dat de consolidatie in de glasvezelmarkt heeft doorgezet (door overnames en samengaan van partijen) en dat marktpartijen hun uitrolstrategie hebben aangepast. Het risico van uitblijvende investeringen en partijen die zich terugtrekken, waar de ACM in de marktstudie van oktober 2019 voor waarschuwde, lijkt te zijn afgenomen. De recente aankondigingen door twee grote marktpartijen onderstrepen deze investeringsbereidheid.⁸ Wel bestaat er nog steeds een risico dat toetreders op de markt de komende jaren minder kapitaal ter beschikking hebben, met mogelijke beperking van de infrastructuurconcurrentie als gevolg. Er zijn met alle uitrolplannen immers onvermijdelijk gebieden, waar meerdere partijen elkaar tegenkomen als zij glasvezel willen uitrollen. Deze situaties leiden nog steeds tot vertraging en onzekerheden voor partijen en bewoners. De ACM blijft de markt monitoren en zal ingrijpen indien zij vaststelt dat er sprake is van mededingingsbeperkend gedrag. Daarnaast geeft de ACM denkrichtingen aan gemeenten om in de lokale situatie regie op de glasvezeluitrol te kunnen voeren. Ik ga hieronder daar verder op in. Verder wijst de ACM op de (zeer) ongunstig gelegen adressen in de buitengebieden die mogelijk niet door marktpartijen worden aangesloten. Ik streef ernaar om uw Kamer kort na het meireces te informeren over de voortgang van de doelstelling dat in 2023 alle huishoudens kunnen beschikken over een vaste verbinding van tenminste 100 Megabit per seconde (Mbps).

2. Uitwerking van de aanbevelingen

De ACM noemt in haar rapport uit 2019 drie routes via welke de uitrol van glasvezel kan worden bevorderd: de optie van vrijwillige co-investeringen door marktpartijen, het onderzoeken van de mogelijkheden voor gemeenten om uitrol te coördineren onder de Telecommunicatiewet en het vergroten van de transparantie en de harmonisatie van lokaal beleid. In het nieuwe rapport heeft de ACM mede op mijn verzoek de eerste twee denkrichtingen verder uitgewerkt. De ACM gaat hierover graag verder in gesprek met de VNG en gemeenten. De harmonisatie van lokaal beleid is door mijzelf verder opgepakt.

⁷ Stb. 2020, nr. 199 en Kamerstuk 35 368, nr. 6.

⁸ <https://newsroom.t-mobile.nl/t-mobile-geeft-gas-met-supersnel-glas/> en <https://www.overons.kpn.nl/nieuws/2021/bijna-1-000-dorpen-eerder-op-glasvezel-dankzij-samenwerking-kpn-en-abp>.

2.1. Co-investeringen

In plaats van elkaar mogelijk in de weg te zitten, kunnen marktpartijen ervoor kiezen om – onder de voorwaarde dat het voordelen biedt voor consumenten – samen te investeren in de aanleg van nieuwe telecommunicatienetwerken. Dat moet op vrijwillige basis gebeuren en moet dan open netwerken betreffen. Ik juich vrijwillige co-investeringen door marktpartijen en de handvatten die de ACM hiervoor op mijn verzoek heeft aangereikt zeer toe. Uit de gesprekken die ik met marktpartijen heb gevoerd is echter naar voren gekomen dat grootschalige co-investeringen vooralsnog geen haalbare weg lijken te zijn. Het vergt in de eerste plaats een mate van openheid over de eigen uitrolplannen en dus ook vertrouwen die tussen marktpartijen die met elkaar concurreren begrijpelijkerwijs erg moeilijk liggen. Een alternatief, namelijk geografische uitrolcoördinatie om overlappende uitrol in een bepaald gebied te vermijden, kan door de coördinerende rol van de gemeente goed worden bevorderd. Ik ga hieronder daar verder op in.

2.2. Coördinatie door gemeenten

Een marktpartij die een glasvezelnetwerk wil uitrollen, heeft daarvoor in ieder geval een instemmingsbesluit nodig van de gemeente. De kaders voor het instemmingsbesluit zijn artikel 5.4 van de Telecommunicatiewet⁹ en de gemeentelijke verordening waarin de regels voor deze werkzaamheden overeenkomstig dit wetsartikel zijn vastgesteld. Een gemeente kan om redenen van openbare orde, veiligheid, het voorkomen of beperken van overlast, de bereikbaarheid van gronden of gebouwen, dan wel ondergrondse ordening in het instemmingsbesluit voorschriften opnemen. Deze voorschriften kunnen betrekking hebben op de plaats van de werkzaamheden, het tijdstip van de werkzaamheden, de wijze van uitvoering van de werkzaamheden, het bevorderen van medegebruik van voorzieningen en het afstemmen van de voorgenomen werkzaamheden met beheerders van overige in de grond aanwezige werken. In de praktijk gaat hier vaak een samenwerkingsovereenkomst of convenant tussen de marktpartij en gemeente aan vooraf.

Als meerdere marktpartijen zich bij een gemeente melden met overlappende uitrolplannen, heeft het in de eerste plaats de voorkeur dat de gemeente en marktpartijen in de samenwerkingsovereenkomsten afspraken maken over welke partij waar begint met de uitrol. De ACM heeft hiervoor in haar actualisatie van de marktstudie denkrichtingen aangereikt, zodat deze uitrolcoördinatie de mededinging niet in het geding brengt. Gemeenten kunnen op deze wijze de hierboven opgesomde publieke belangen, genoemd in artikel 5.4 van de Telecommunicatiewet, zo goed mogelijk waarborgen. Steeds meer gemeenten nemen deze regierol op zich. Ik juich dit zeer toe. Ik heb evenwel begrepen dat gemeenten ook worstelen met de regierol. Naar aanleiding daarvan wil ik melden dat gemeenten met vragen die zij hebben over een concrete casus, gelet op de mededingingsaspecten, in de eerste plaats terecht kunnen bij de ACM. Ik merk verder op dat het ook in het belang van de marktpartijen is om mee te werken aan goede coördinatie vooraf. Een gebrek aan coördinatie vooraf leidt immers tot aanzienlijke vertragingen

⁹ Het Europeesrechtelijke kader voor dit wetsartikel is artikel 11 van de Kaderrichtlijn (2002/21/EG) en de opvolger daarvan, artikel 43 van de Telecomcode (EU/2018/1972). Artikel 7 van de Richtlijn kostenreductie breedband (2014/61/EU) bepaalt de maximale termijnen voor het geven van het instemmingsbesluit.

en juridische procedures zoals de ervaringen in Deurne¹⁰ en Den Haag¹¹ hebben laten zien.

Indien zich toch de situatie voordoet dat een marktpartij wil uitrollen in een gebied waar een andere marktpartij al is gestart of de uitrol net heeft afgerond, dan kan een gemeente een periode van zogenoemde «graafrust» afdwingen om overlast te beperken. Daarbij geldt dat op grond van artikel 5.4 van de Telecommunicatiewet het toegestane tijdstip van aanvang, behoudens zwaarwichtige redenen van publiek belang als genoemd in dit wetsartikel, niet later mag liggen dan 12 maanden na de datum van afgifte van het instemmingsbesluit. Verder volgt uit de uitspraak van de Rechtbank Rotterdam van oktober 2020 dat een gemeente in dergelijke gevallen goed moet onderzoeken welke gevolgen de aanleg van een tweede glasvezelnetwerk heeft voor de ondergrondse ordening en de marktpartij die reeds heeft uitgerold ook vooraf gelegenheid moet geven op dit punt haar zienswijze te geven.¹² Het mag partijen echter in geen geval verboden worden om na een bepaalde periode van graafrust een gebied dat reeds door een concurrent is aangesloten alsnog van een eigen tweede glasvezelaansluiting te voorzien. Vanuit het oogpunt van infrastructuurconcurrentie is exclusiviteit van één glasvezelaanbieder op de lange termijn namelijk onwenselijk en naar Europees en nationaal recht niet toegestaan.

2.3. Transparantie en harmonisatie van lokaal beleid

Mijn inzet is gericht op het ondersteunen van gemeenten om faciliterend lokaal beleid te maken ten aanzien van digitale connectiviteit, rondom de uitrol van zowel vaste als mobiele netwerken. Voortbouwend op de regionale gesprekstafels over digitale connectiviteit die in het najaar van 2019 hebben plaatsgevonden¹³, is het afgelopen jaar de samenwerking met lokale overheden verder versterkt door de oprichting van een gemeentelijke taskforce digitale connectiviteit. Hierin wordt samengewerkt aan concrete producten ter stimulering van de harmonisatie van lokaal beleid en ter bevordering van de soepele uitrol van telecomnetwerken op lokaal niveau. Ook is de informatievoorziening vanuit EZK naar gemeenten geïntensiveerd, onder meer via de website overalsnelinternet.nl, waarop goede praktijkvoorbeelden en kennis over digitale connectiviteit worden gedeeld, en via nieuwsbrieven. In het verlengde van de genoemde taskforce is inmiddels ook een werkgroep vaste connectiviteit van start gegaan. Deze werkgroep, onder leiding van EZK en met vertegenwoordigers vanuit gemeenten (o.a. de VNG en het Gemeentelijk Platform Kabels en Leidingen) en marktpartijen (o.a. de Groep Graafrechten en branchevereniging NLConnect), richt zich op de aspecten van lokaal beleid die relevant zijn voor uitvoeren van graafwerkzaamheden voor de aanleg van telecomkabels. Hierbij kan gedacht worden aan het opstellen of hernieuwen van standaarden (o.a. op gebied van leges en degeneratiekosten) en het delen van kennis en informatie over coördinatie en medegebruik. Deze acties sluiten goed aan bij de onlangs gepubli-

¹⁰ Antwoord op vragen van het lid Weverling over de berichten «Deurne krijgt echt twee keer glasvezel», «Aanleg glasvezel vertraagd» en «E-Fiber en KPN samen in één sleuf», Aanhangsel Handelingen II 2018/19, nr. 3336.

¹¹ «Haags glasvezelconflict tussen KPN en T-Mobile laait weer op», Financieel Dagblad, 8 oktober 2020; «Van rechter mag KPN tweede glasvezelnet aanleggen in Haagse wijk», Financieel Dagblad, 21 oktober 2020.

¹² ECLI:NL:RBROT:2020:9443.

¹³ Kamerstukken 26 643 en 24 095, nr. 654.

ceerde EU Toolbox Connectiviteit¹⁴ met best practices om de uitrol van telecomnetwerken te bevorderen. Deze toolbox is door de lidstaten opgesteld naar aanleiding van de aanbeveling van de Europese Commissie van september 2020.¹⁵ Nederland heeft actief bijgedragen aan de totstandkoming van deze toolbox en het resultaat sluit goed aan bij de Nederlandse inzet zoals beschreven in het BNC-fiche.¹⁶

Samen met de ACM blijf ik de ontwikkelingen in de glasvezelmarkt nauwlettend monitoren en blijf ik hierover in gesprek met gemeenten en marktpartijen.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
M.C.G. Keijzer

¹⁴ *Common EU Toolbox Connectivity*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/connectivity-toolbox-member-states-agree-best-practices-boost-timely-deployment-5g-and-fibre>. Deze nieuwe toolbox dient niet te worden verward met de EU toolbox voor 5G cybersecurity, die ziet op de veiligheid van de netwerken.

¹⁵ Aanbeveling (EU) 2020/1307 van de Europese Commissie van 18 september 2020 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-crisis in de Unie.

¹⁶ Kamerstuk 22 112, nr. 2971.