



Brussel, 27.6.2018
COM(2018) 492 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**over de toepassing van 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
elektronischecommunicatienetwerken met hoge snelheid**

1. Inleiding

Richtlijn 2014/61/EU inzake maatregelen ter verlaging van de kosten van de aanleg van elektronische communicatienetwerken met hoge snelheid¹ ("de richtlijn verlaging kosten voor breedband", hierna "de richtlijn" genoemd) heeft tot doel de uitrol van elektronische communicatienetwerken met hoge snelheid te vergemakkelijken en te stimuleren door de kosten te verlagen aan de hand van een reeks geharmoniseerde maatregelen.

De richtlijn moest uiterlijk op 1 januari 2016 zijn omgezet in nationale wetgeving van de lidstaten en vanaf 1 juli 2016 van toepassing zijn in alle lidstaten.

In artikel 12 van de richtlijn is bepaald dat de Commissie uiterlijk op 1 juli 2018 een verslag indient bij het Europees Parlement en de Raad over de uitvoering van deze richtlijn, met inbegrip van een samenvatting van de gevolgen van de maatregelen van deze richtlijn en een beoordeling van de vooruitgang die is geboekt met het oog op de doelstellingen van de richtlijn, met inbegrip van vermelding of en hoe de richtlijn verder kan bijdragen om tot het verwezenlijken van meer ambitieuze doelstellingen inzake breedband dan die van waarin de Digitale agenda voorziet.

De Commissie heeft de tenuitvoerlegging van de richtlijn geëvalueerd op basis van de volgende elementen:

- een externe studie over de uitvoering en monitoring van de maatregelen in het kader van de richtlijn²;
- een BEREC-verslag over de tenuitvoerlegging van de richtlijn³;
- verslag en index van de digitale economie en samenleving voor 2018 — telecommunicatiehoofdstukken;
- andere gegevensbronnen, zoals inspectiebezoeken aan de lidstaten en analyse van de nationale wetgeving door de Commissie.

Dit verslag werd opgesteld minder dan twee jaar nadat de nationale wetten tot omzetting van de richtlijn van kracht moesten worden, met aanzienlijke vertragingen in veel lidstaten. Als gevolg daarvan was het bewijsmateriaal dat werd gebruikt als basis voor de beoordeling van de gevolgen van de maatregelen en de vooruitgang die werd geboekt bij het bereiken van de doelstellingen relatief beperkt. Het verslag is er niettemin op gericht de basis te leggen voor een referentiescenario waaraan in de toekomst een evaluatie kan worden onderworpen.

2. Toepassingsgebied en belangrijkste bepalingen van de richtlijn

Toepassingsgebied van de richtlijn

Om de synergie tussen netwerken te optimaliseren, is de richtlijn niet alleen gericht tot exploitanten van elektronische communicatienetwerken, maar ook tot andere ondernemingen die fysieke infrastructuren aanbieden die geschikt zijn om elementen van elektronische communicatienetwerken onder te brengen, zoals elektriciteit, gas, water en riolering, verwarming en vervoer⁴.

Onder het toepassingsgebied van de richtlijn vallen "elektronische communicatienetwerken met hoge snelheid", d.w.z. netwerken die breedband kunnen leveren met snelheden van ten minste 30 Mbps⁵.

¹ PB L 155 van 23.5.2014, blz. 1.

² SMART-studie 2015/0066, uitgevoerd door een consortium onder leiding van WIK Consult, eindverslag [hier](#) te vinden.

³ BoR (17) 245: http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/reports/7534-berec-report-on-the-implementation-of-the-broadband-cost-reduction-directive

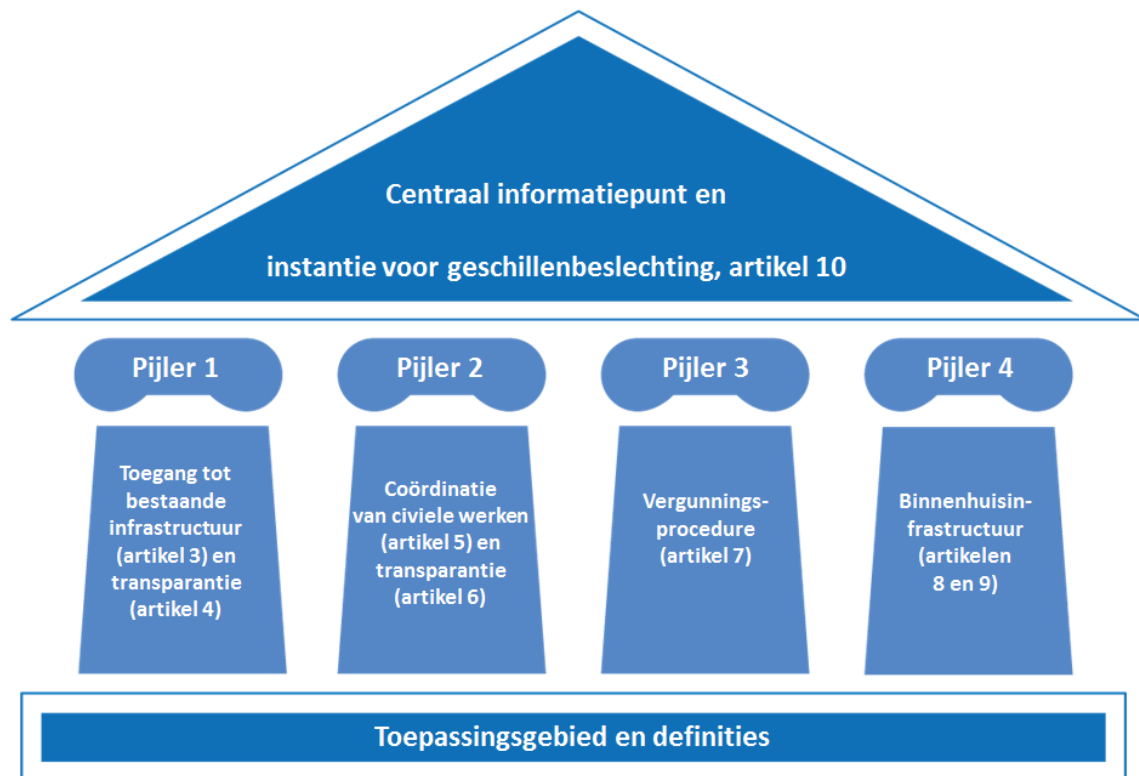
⁴ Artikel 2, lid 1, van de richtlijn.

⁵ Artikel 2, lid 3, van de richtlijn.

Voorts is de richtlijn alleen van toepassing op "fysieke infrastructuur"⁶, die wordt gedefinieerd als "elk element van een netwerk dat bedoeld is om er andere elementen van een netwerk in onder te brengen zonder dat het zelf een actief element van het netwerk wordt[...]".

Hoofdbepalingen

De richtlijn bestaat uit vier pijlers en aanvullende vereisten voor de oprichting van een centraal informatiepunt en een instantie voor geschillenbeslechting. Deze zijn van toepassing op alle pijlers, evenals de vereisten inzake de vaststelling van sancties.



De richtlijn voorziet in minimale harmonisering, zodat de lidstaten verder kunnen gaan dan de bij de richtlijn vastgestelde minimumvoorschriften met het oog op een betere verwezenlijking van de doelstellingen ervan. Indien de lidstaten echter besluiten dergelijke maatregelen te nemen, moeten zij ervoor zorgen dat de Uniewetgeving, met inbegrip van het regelgevingskader voor elektronische communicatie, wordt nageleefd.

Pijler 1: Toegang tot bestaande fysieke infrastructuur en transparantie

In het kader van de eerste pijler zijn alle netwerkexploitanten (elektronische communicatie, energiebedrijven, enz.) verplicht om op billijke en redelijke voorwaarden toegang te verlenen tot hun fysieke infrastructuur (bv. kabelgoten, mangaten, straatkasten, palen) aan exploitanten die van plan zijn de uitrol van breedbandnetwerken met hoge snelheid te bewerkstelligen. Toegang kan worden geweigerd op basis van objectieve, transparante en evenredige criteria.

Pijler 2: Coördinatie van civiele werken en transparantie

De tweede pijler stelt elke netwerkexploitant in staat civiele werken te coördineren met aanbieders van elektronische communicatie. Bovendien moeten netwerkexploitanten die

⁶ Artikel 2, lid 2, van de richtlijn.

civiele werken geheel of gedeeltelijk met overheidsgelden financieren, aan elk redelijk verzoek tot coördinatie van civiele werken voldoen.

Pijler 3: Vergunningsprocedure

In het kader van de derde pijler moeten de lidstaten ervoor zorgen dat alle desbetreffende informatie over de voorwaarden en procedures voor het verlenen van vergunningen voor civiele werken met het oog op de aanleg van communicatienetwerken met hoge snelheid bij een centraal informatiepunt beschikbaar is en dat in beginsel binnen vier maanden een besluit over een vergunning wordt genomen.

Pijler 4: Fysieke binnenhuisinfrastructuur

De vierde pijler vereist dat alle recent opgetrokken en ingrijpend gerenoveerde gebouwen worden uitgerust met een fysieke infrastructuur, zoals minikabelgoten, die geschikt is om netwerken met hoge snelheid onder te brengen, en een gemakkelijk bereikbaar toegangspunt in het geval van meergezinswoningen. Elke aanbieder van openbare communicatienetwerken moet op billijke en niet-discriminerende voorwaarden toegang hebben tot het toegangspunt en de fysieke binnenhuisinfrastructuur, wanneer verdubbeling technisch onmogelijk of economisch inefficiënt is.

Overige voorzieningen

Ten slotte moeten de lidstaten een of meer instanties aanwijzen die informatie verstrekken over fysieke infrastructuur, civiele werken en vergunningen, en een of meer onafhankelijke instanties die geschillen tussen netwerkexploitanten moeten beslechten met betrekking tot toegang tot infrastructuur, toegang tot informatie en verzoeken tot coördinatie van civiele werken.

3. Bijdrage tot de doelstellingen van de gigabitmaatschappij

De strategische doelstellingen van de EU voor een gigabitmaatschappij tegen 2025⁷ zijn gebaseerd op de verwachte connectiviteitsbehoeften van de Europese digitale maatschappij in de komende jaren.

Toegang tot netwerkverbindingen met zeer hoge capaciteit is nodig voor cloudcomputing, meervoudig simultaan gebruik en andere geavanceerde en smarthome-toepassingen, alsook in een aantal industrieën voor professioneel gebruik, vaak in combinatie met mobiele toegang (bv. productie, gezondheidszorg, energie, eerstehulpdiensten).

Nieuwe toepassingen vereisen niet alleen hogere snelheden, maar ook uplinkbandbreedte, veerkracht en fout- of latentieparameters. Voor de aanleg van dergelijke netwerken met een hoge capaciteit en van hoge kwaliteit, die in de eerste plaats op glasvezel gebaseerd zouden moeten zijn, zijn aanzienlijke extra investeringen nodig.

Door bij te dragen tot een betere dekking van de glasvezelinfrastructuur, kan de richtlijn ertoe bijdragen dat 100 Mbps-breedband, die kan worden opgewaardeerd naar gigabitsnelheden, algemeen beschikbaar wordt.

⁷ De doelstellingen van de gigabitmaatschappij voor 2025 zijn: 1) gigabitconnectiviteit voor alle belangrijke sociaaleconomische actoren, zoals scholen, transportknooppunten en de belangrijkste aanbieders van openbare diensten, alsook digitaal-intensieve ondernemingen; 2) ononderbroken 5G-dekking voor alle stedelijke gebieden en alle belangrijke vervoersroutes over land; 3) internetconnectiviteit met een downlink van ten minste 100 Mbps, die kan worden opgewaardeerd naar gigabitsnelheden, voor alle Europese huishoudens. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/policies/improving-connectivity-and-access>

Ook het delen van infrastructuur en het coördineren van civiele werken kunnen bijdragen tot de aanleg van backboneverbindingen met hoge capaciteit en toegangsverbindingen voor sociaaleconomische actoren zoals kleine en middelgrote ondernemingen, scholen of ziekenhuizen, zelfs in gebieden met weinig dekking of afgelegen gebieden⁸.

Gezien hun rol in de backhauling van 5G-cellen, worden glasvezelnetwerken steeds belangrijker om de overeenkomstige 5G-doelstellingen tegen 2025 te bereiken.

Toegang tot bestaande fysieke infrastructuur in het kader van de richtlijn kan concurrentie op het gebied van glasvezelinfrastructuur mogelijk maken, wat leidt tot breedband van hogere kwaliteit en meer keuze voor consumenten en bedrijven, ook in dichtbevolkte gebieden. De richtlijn zou daarom ook de glasvezelinvesteringen ter ondersteuning van compacte cellen kunnen stimuleren, waardoor een 5G-dekking in alle stadscentra en langs transportroutes wordt verkregen en de ontwikkeling van draadloze 5G-toepassingen wordt gestimuleerd, met inbegrip van verbonden auto's en automatisch rijden.

De richtlijn kan ook een belangrijke rol spelen op het gebied van het internet der dingen, aangezien zij tot doel heeft samenwerking tot stand te brengen tussen potentiële begunstigden van het internet der dingen — zoals vervoerssystemen, energie en water — en de telecommunicatie-exploitanten die kunnen zorgen voor connectiviteit.

Dit kan op zijn beurt een stimulans zijn voor de ontwikkeling van toepassingen voor slimme steden, slimme netwerken en meteropneming en intelligente vervoerssystemen, waarmee de weg wordt geëffend voor toekomstige innovatie.

4. Omzetting en uitvoering van de richtlijn

Krachtens artikel 13 moesten de lidstaten uiterlijk op 1 januari 2016 nationale bepalingen tot omzetting van de richtlijn vaststellen en bekendmaken en deze met ingang van 1 juli 2016 toepassen.

Na de vaststelling van de richtlijn heeft de Commissie verschillende evenementen georganiseerd voor de lidstaten en belanghebbenden en heeft zij talrijke contacten gehad met de nationale autoriteiten om hen bewust te maken van en richtsnoeren te verstrekken over de omzettingsvoorschriften.

Niettemin hebben alle lidstaten, behalve Italië, vertraging opgelopen bij de vaststelling van de omzettingsmaatregelen, waardoor de Commissie op 23 maart 2016 aan de overige 27 lidstaten een schriftelijke aanmaning heeft gestuurd. Vervolgens heeft de Commissie op 30 september 2016 met redenen omklede adviezen naar 19 lidstaten gestuurd, waarin zij er bij hen op aandrang maatregelen te nemen om de kosten van de aanleg van elektronischecommunicatienetwerken met hoge snelheid te verlagen. Intussen hebben alle lidstaten, behalve België, kennisgeving gedaan van een volledige omzetting van de richtlijn in nationaal recht.

Aangezien de richtlijn betrekking heeft op sectoroverschrijdende bevoegdheden en niet alleen verplichtingen oplegt aan de telecommunicatiesector, maar ook betrekking heeft op nutsbedrijven, bouwrecht, bestuursrecht, enz., is de omzetting vaak complex gebleken en vereiste zij aanpassingen van diverse maatregelen (ook op regionaal en lokaal niveau) in de lidstaten.

⁸ Bijvoorbeeld door toegang te krijgen tot bestaande palen om de aanleg op het platteland te vergemakkelijken.

Aangezien de richtlijn voortbouwde op de beste praktijken in bepaalde lidstaten en deze op EU-niveau heeft opgeschaald, beschikten veel lidstaten al over relevante nationale wetgeving, die in sommige gevallen of aspecten veel verder ging dan de eisen van de richtlijn.

De richtlijn biedt de lidstaten een aantal mogelijkheden om bepaalde infrastructuurvoorzieningen of gebouwen vrij te stellen van de verplichtingen ervan (bv. van de transparantieplichtingen), mits deze vrijstellingen naar behoren worden gemotiveerd.

Slechts enkele lidstaten hebben uitgebreid gebruik gemaakt van de vrijstellingen. De meeste hebben ze helemaal niet gebruikt of hebben ze onderworpen aan nog niet aangenomen afgeleid recht.

De richtlijn bevat ook verschillende facultatieve bepalingen, waarbij het aan de lidstaten wordt overgelaten om deze al dan niet om te zetten. Hieronder volgt een overzicht van de wijze waarop de lidstaten van deze facultatieve bepalingen gebruik hebben gemaakt:

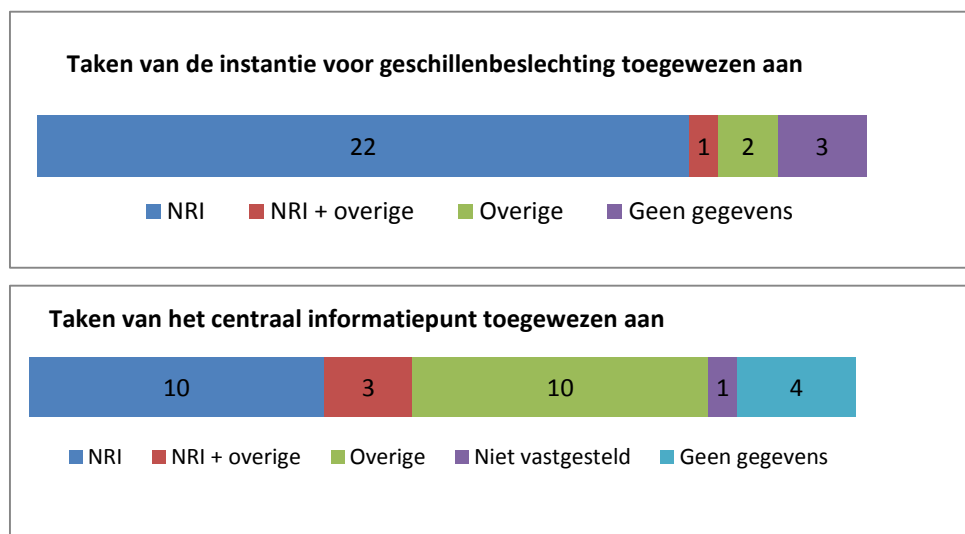
- Verscheidene lidstaten, zoals Bulgarije, Cyprus, Denemarken, Estland, Duitsland, Finland, Luxemburg, Slovenië en Spanje, hebben wederzijdse rechten ingevoerd waarbij toegang tot de infrastructuur van exploitanten van elektronische communicatienetwerken kan worden verzocht voor de installatie van andere infrastructuur dan telecommunicatie (artikel 3, lid 1).
- In Bulgarije, Cyprus, Finland, Griekenland, Litouwen, Oostenrijk, Polen, Portugal, Slowakije en Tsjechië bestaat bijvoorbeeld de verplichting om van overheidsinstellingen te verlangen dat zij de minimuminformatie betreffende bestaande fysieke infrastructuur beschikbaar stellen via het centraal informatiepunt, indien zij over dergelijke informatie van netwerkexploitanten in elektronische vorm beschikken en op grond van hun taken (artikel 4, lid 2).
- Zo zijn bijvoorbeeld in Oostenrijk, Portugal en Frankrijk regels vastgesteld voor de verdeling van de kosten van de coördinatie van civiele werken (artikel 5, lid 2).
- In Bulgarije, Cyprus, Denemarken, Estland, Letland, Litouwen, Luxemburg en Malta is elektronische indiening van vergunningsaanvragen via het centraal informatiepunt mogelijk (artikel 7, lid 2).
- Portugal en Italië hebben "breedbandklaar"-keurmerken ingevoerd en Spanje en Duitsland overwegen dit voorbeeld te volgen. In Frankrijk bestaat een norm voor de aanduiding van glasvezelgebieden (artikel 8, lid 3).

De richtlijn bepaalt dat de lidstaten een of meer onafhankelijke instanties voor geschillenbeslechting en een of meer organen als een centraal informatiepunt moeten aanwijzen.

De taken van de instantie voor geschillenbeslechting werden toegewezen aan de nationale reguleringsinstantie (NRI) die verantwoordelijk is voor geschillenbeslechting op grond van het regelgevingskader voor elektronische communicatie, of gedeeltelijk aan de NRI, in de meeste lidstaten, en aan andere instanties in slechts twee lidstaten.

De taken van het centraal informatiepunt werden in veertien lidstaten toegewezen aan de NRI, of gedeeltelijk aan de NRI. In tien lidstaten werden andere instanties belast met de uitvoering van de taken van het centraal informatiepunt, in de meeste gevallen een ministerie.

Figuur 1 — Taken, uiteengezet in de richtlijn, toegewezen aan NRI's in de EU



Bron: BEREC

5. Impact en vooruitgang

Aangezien dit verslag minder dan twee jaar na de uiterste datum voor de toepassing van de richtlijn is opgesteld en de meeste lidstaten de richtlijn te laat hebben omgezet, is pas onlangs een begin gemaakt met de toepassing ervan in de praktijk en is de ervaring tot dusver beperkt.

Uit gegevens van lidstaten die in het verleden bepalingen hebben toegepast die vergelijkbaar zijn met die van de richtlijn, en van ondernemingen die sectoroverschrijdend hebben samengewerkt, blijkt echter dat er aanzienlijke voordelen kunnen zijn, waaronder de uitbreiding van breedbandtoegang met een hoge capaciteit naar gebieden met weinig dekking, indien andere lidstaten dit voorbeeld volgen⁹.

Uit de antwoorden op de enquête die is uitgevoerd voor de studie ter ondersteuning van dit verslag blijkt dat de exploitanten van elektronische communicatie van mening zijn dat de toegang tot de fysieke (inclusief binnenhuis-) infrastructuur en de informatie daarover sinds de toepassing van de richtlijn is verbeterd. Er is echter nog ruimte voor verbetering, waarbij de exploitanten aangeven dat er beperkte vooruitgang is geboekt om de coördinatie van civiele werken te ondersteunen en het aanvragen van vergunningen voor civiele werken of de toegang tot gebouwen voor de installatie van binnenhuisinfrastructuur te vergemakkelijken.

⁹ Zie SMART-studie 2015/0066. Zo heeft het hergebruik van de infrastructuur van nutsbedrijven Open Fibre in Italië in staat gesteld tot 50 % kosten te besparen in de beginfase van de aanleg van FTTH. Open Fibre heeft een investeringsplan voor 6 700 afgelegen gemeenten die zijn aangewezen als gebieden met "marktfalen".

Figuur 2: De tevredenheid van exploitanten van elektronische communicatie over de gemakkelijke toegang tot bestaande infrastructuur en aanlegmogelijkheden ten opzichte van de waargenomen verandering in de gemakkelijke toegang en aanleg sinds de toepassing van de richtlijn



Bron: WIK/VVA op basis van reacties van telecommunicatie-exploitanten op de online enquête van augustus 2017

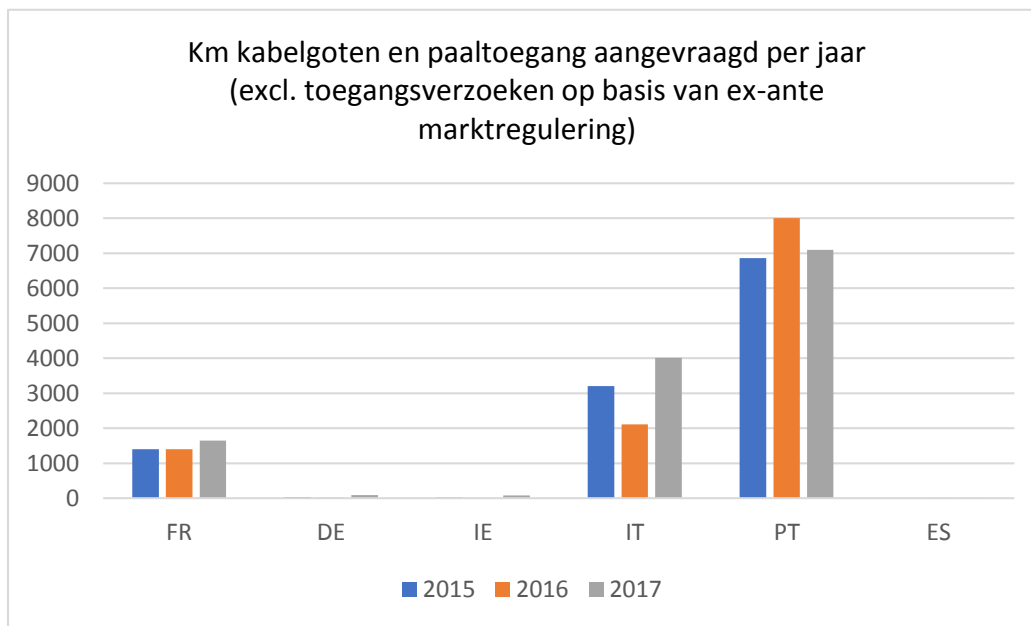
Deze resultaten moeten als een referentie worden beschouwd, aangezien de enquête slechts één jaar na de uiterste datum van toepassing van de richtlijn werd uitgevoerd. De redenen voor de ontevredenheid kunnen ook variëren naar gelang van de belangen van de partijen.

Op basis van de studie die voor dit verslag is uitgevoerd, wordt in de volgende secties nader op elk onderwerp ingegaan.

Pijler 1: Toegang tot bestaande fysieke infrastructuur en transparantie (artikelen 3 en 4)

Uit de gegevens over het gebruik van de toegang tot de bestaande fysieke infrastructuur blijkt in welke lidstaten het gebruik tot dusver beperkt is gebleven (Duitsland, Ierland en Spanje) en in welke lidstaten veel gebruik wordt gemaakt van die toegang (Frankrijk, Italië en Portugal). In deze laatste drie landen bestond er reeds vraag vóór de tenuitvoerlegging van de richtlijn.

Figuur 3: Vereiste toegang tot palen en kabelgoten (in km) per jaar 2015-H1 2017



Bron: WIK-Consult/VVA op basis van enquêtes onder telecommunicatie-exploitanten (behalve FR — afkomstig van nutsbedrijven)

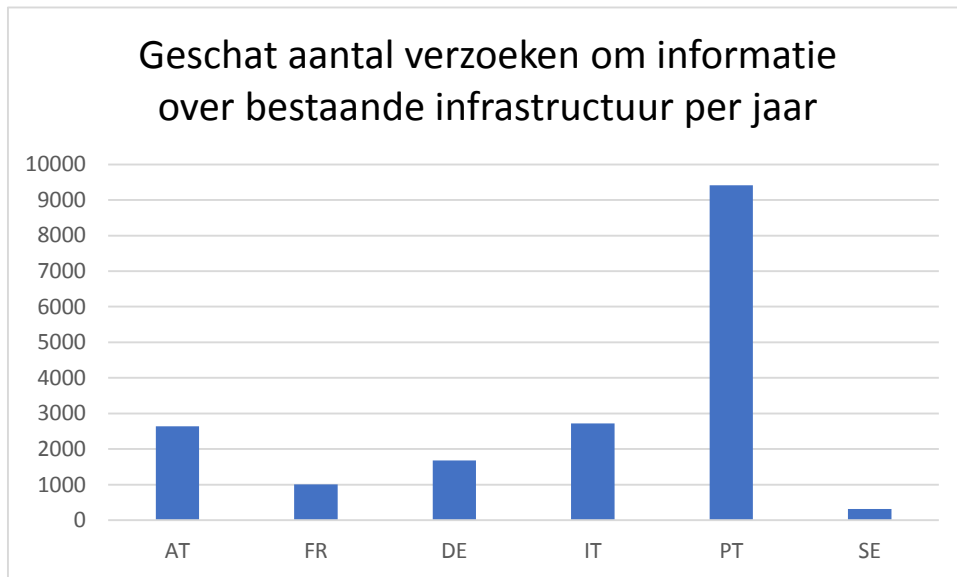
Niettemin groeit de belangstelling voor toegang tot fysieke infrastructuur in sommige lidstaten waar de vraag voorheen laag was. Het gaat hierbij om Oostenrijk, België, Duitsland, Ierland, Zweden en Spanje.

De exploitanten zijn van mening dat de richtlijn de toegang tot fysieke infrastructuur heeft vergemakkelijkt en dat de totale kosten van de aanleg van een netwerk dat gebruikmaakt van de fysieke infrastructuur van derden veel of iets lager zijn dan die van de aanleg van het eigen netwerk.

Het lage gebruik van toegang in sommige landen, zoals Duitsland en Zweden, kan ook verband houden met het feit dat gemeenten en nutsbedrijven in diverse gevallen communicatie-infrastructuur met zeer hoge capaciteit hebben geleverd en er daarom voor hebben gekozen potentiële concurrenten geen toegang tot fysieke infrastructuur te geven, maar alternatieven zoals dark fiber- of bitstroomtoegang hebben voorgesteld.

Wat de transparantie betreft, was er een bijzonder groot aantal verzoeken om informatie over de bestaande fysieke infrastructuur in Portugal en een aanzienlijk aantal in Oostenrijk, Italië, Duitsland en Frankrijk.

Figuur 4: Geraamd aantal verzoeken om informatie over bestaande infrastructuur per jaar op basis van de gegevens van de exploitanten over 2016 en het BEREC-verslag over 2017



Bron: WIK/VVA op basis van enquêtegegevens van exploitanten van telecommunicatienetwerken voor 2016 FR, IT, PT en BEREC-verslag BoR (17) 245 AT, DE, SE

Een aantal belanghebbenden was van mening dat de voorwaarden voor de toegang tot informatie over bestaande infrastructuur zijn verbeterd na de tenuitvoerlegging van de richtlijn; andere belanghebbenden gaven echter aan dat het centraal informatiepunt in bepaalde lidstaten wellicht niet of slechts in beperkte mate operationeel is.

De toegang tot de infrastructuur wordt het meest benut in lidstaten met een doeltreffende informatieverstrekking en goed ontwikkelde regels of aanbevelingen inzake tarifiering en/of contractbepalingen. Specifieke factoren die hebben bijgedragen tot succesvolle resultaten in deze landen zijn onder meer de ontwikkeling van een centraal informatiepunt, regels (in de vorm van wetgeving, richtsnoeren of geschillenbeslechting) inzake toegangsprijzen, referentieaanbiedingen en regels die gereguleerde nutsbedrijven in staat stellen ten minste gedeeltelijk te profiteren van de voordelen van het verlenen van toegang.

Het gebruik van toegang tot de infrastructuur in andere lidstaten zou daarom kunnen toenemen wanneer de contractvoorwaarden en de tarifieringsbeginselen duidelijker zijn omschreven. De volledige ontwikkeling van centrale informatiepunten in lidstaten waar dit nog niet het geval is, kan ook bijdragen tot een intensiever gebruik.

Pijler 2: Coördinatie van civiele werken en transparantie (artikelen 5 en 6)

Over het algemeen lijkt de coördinatie van civiele werken zowel van de NRI's als van de belanghebbenden minder aandacht te hebben gekregen dan de toegang tot bestaande infrastructuur in het kader van de richtlijn.

Er was slechts zeer beperkte informatie beschikbaar over het aantal overeenkomsten inzake de coördinatie van civiele werken en er was geen informatie beschikbaar over de omvang van het netwerk waarop dergelijke verzoeken betrekking hadden. Op basis van de beschikbare gegevens was er in België, Slovenië en Italië sprake van een aanzienlijke activiteit op het gebied van de coördinatie van civiele werken (meer dan 200 verzoeken per land die in 2016 werden ingediend of ontvangen) en in Spanje, Portugal, Oostenrijk en Frankrijk van enige activiteit. In bijna al deze gevallen werden ook in 2015, vóór de datum van toepassing van de richtlijn, coördinatieverzoeken ingediend. Sinds de vaststelling van de richtlijn is er geen zichtbare opwaartse trend in de coördinatie van civiele werken waargenomen.

Aanbieders van elektronische communicatie zijn van mening dat de totale kosten van de aanleg van netwerken door het coördineren van werkzaamheden lager zijn dan wanneer zij dit afzonderlijk doen. Er werd echter meestal van uitgegaan dat de besparingen geringer waren dan de besparingen die door het medegebruik van fysieke infrastructuur konden worden gerealiseerd.

Minder lidstaten hebben een proactieve aanpak gehanteerd voor de transparantie van de gemeenschappelijke aanleg dan voor de informatie over bestaande infrastructuur. De exploitanten hebben hun bezorgdheid geuit over het gebrek aan transparantie en het ontbreken van een centraal informatiepunt, wat van invloed kan zijn op de mate waarin gemeenschappelijke aanleg plaatsvindt.

Kostenverdeling in het kader van gemeenschappelijke aanleg kan een bijzondere bron van ontevredenheid en onenigheid zijn. In dit verband lopen de praktijken van land tot land en zelfs binnen landen uiteen, variërend van het in rekening brengen van de incrementele kosten tot gelijkelijk gedeelde kosten. Hoewel gelijkelijk gedeelde kosten de exploitanten van elektronische communicatie het gevoel kunnen geven dat zij een onevenredig groot deel van de kosten dragen in vergelijking met nutsbedrijven, kunnen marginale kosten bij nutsbedrijven die ook elektronische communicatiediensten aanbieden, bezorgdheid doen rijzen over het feit dat van hen wordt verlangd dat zij concurrenten offertes doen die hun zakelijke belangen zouden ondermijnen.

De oprichting van een centraal informatiepunt, de vaststelling van specifieke procedures voor de coördinatie van civiele werken en de opstelling van (commerciële of gereguleerde) regels voor de verdeling van de kosten zouden de belangstelling voor gemeenschappelijke aanleg kunnen vergroten. Sommige of alle van deze maatregelen zijn genomen in landen als België, Italië en Portugal, die veel gebruikmaken van gemeenschappelijke aanleg.

Pijler 3: Vergunningsprocedure (artikel 7)

De beschikbaarheid van informatie over vergunningen en vergunningverleningsprocedures is tot dusver niet verbeterd. Het lijkt erop dat zelfs wanneer er een centraal informatiepunt voor aanvraagprocedures bestaat, de marktdeelnemers zich daar wellicht niet van bewust zijn of zich zorgen maken over de doeltreffendheid ervan. De termijnen voor vergunningaanvragen worden niet in alle lidstaten gehandhaafd en slechts enkele lidstaten hebben ervoor gekozen elektronische vergunningaanvragen mogelijk te maken.

Voor zover informatie beschikbaar was, werden vergunningen voor civiele werken gemiddeld binnen vier maanden verwerkt. In sommige lidstaten hebben de exploitanten echter hun bezorgdheid geuit over de aanzienlijke verschillen in de tijd die nodig is voor de verwerking van de vergunningen, afhankelijk van de betrokken lokale autoriteiten. Exploitanten in Duitsland wezen op vertragingen van meer dan zes maanden in sommige gevallen, terwijl ook in Spanje en Italië variaties in de tijd werden waargenomen.

Figuur 5: Gemiddelde tijd (weken) die nodig is voor het verkrijgen van een vergunning voor civiele werken (op basis van een enquête onder exploitanten)



Bron: WIK/VVA op basis van een enquête onder exploitanten

Pijler 4: Fysieke binnenhuisinfrastructuur (artikelen 8 en 9)

Een doeltreffende tenuitvoerlegging van de bepalingen inzake binnenhuisinfrastructuur lijkt verband te houden met de vaststelling van normen waarin wordt bepaald wat wordt bedoeld met binnenhuisinfrastructuur die geschikt is voor hoge snelheden, en het bijbehorende toegangspunt, en met mechanismen om toe te zien op de naleving van deze normen en deze af te dwingen.

Zo hebben Frankrijk, Portugal en Spanje verplichte normen vastgesteld over hoe de infrastructuur moet worden geïnstalleerd en waar het toegangspunt zich moet bevinden. In deze landen is op relatief grote schaal breedbandklare infrastructuur aangelegd, waarbij de bovengenoemde normen hebben bijgedragen tot een hoge FTTH/B-inzet in Portugal en Spanje¹⁰.

Een meerderheid van de belanghebbenden is van mening dat "breedbandklaar"-keurmerken een goede manier zijn om de aanleg en het gebruik van netwerken met hoge snelheid te ondersteunen; dergelijke keurmerken zijn echter tot nu toe slechts in enkele lidstaten ingevoerd. Bovendien is het nog te vroeg om de invoering van "breedbandklaar"-keurmerken te evalueren, aangezien ze nog maar kort geleden zijn ingevoerd.

Wat de toegang tot de fysieke binnenhuisinfrastructuur betreft, hebben de belanghebbenden sinds de tenuitvoerlegging van de richtlijn geen significante verandering opgemerkt, omdat er reeds bepalingen van kracht waren of omdat deze pas onlangs waren omgezet. In Spanje en Italië werden enkele verbeteringen gemeld in de vorm van een vermindering van het aantal gevallen waarin de eigenaar van het gebouw toegang weigerde. Niettemin hadden exploitanten in sommige lidstaten problemen met het verkrijgen van toestemming voor de toegang tot appartementsgebouwen (van eigenaars van gebouwen) voor de installatie en verbetering van de binnenhuisinfrastructuur voor breedband met hoge snelheid.

Lidstaten die nog geen regels hebben vastgesteld of geschillen hebben beslecht met betrekking tot de toegang tot binnenhuisinfrastructuur, kunnen leren van Frankrijk, Portugal

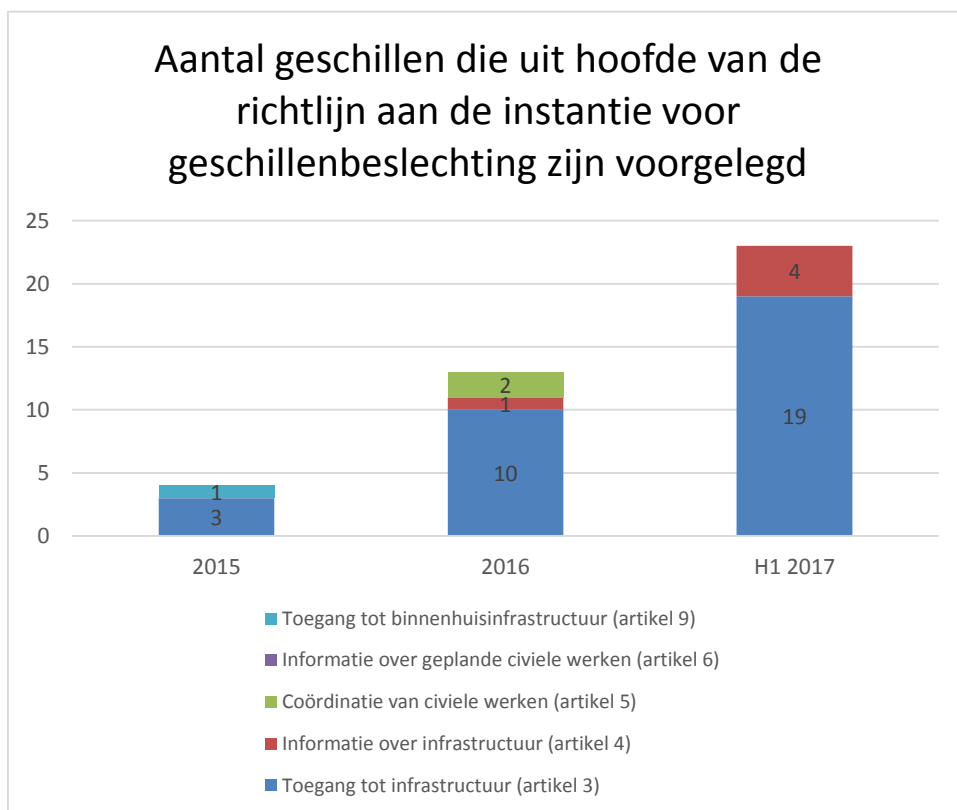
¹⁰ Uit het onderzoek van 2016 naar de breedbanddekking in Europa blijkt dat in juni 2016 FTTH beschikbaar was voor 86 % van de huishoudens in Portugal en 63 % in Spanje. Sindsdien blijft de dekking groeien.

en Spanje, wier ervaring erop wijst dat de invoering van technische normen betreffende het toegangspunt, in combinatie met regels betreffende de voorwaarden voor toegang tot infrastructuur in gebouwen, kan bijdragen tot meer zekerheid en een groter gebruik van de toegang tot binnenhuisinfrastructuur.

Geschillenbeslechtsprocedure

Tussen 2015 en de eerste helft van 2017 zijn veertig geschillen gemeld, die uit hoofde van de richtlijn of, indien van toepassing, uit hoofde van eerdere regelingen aan de instantie voor geschillenbeslechting waren voorgelegd. Sinds de toepassing van de richtlijn is het aantal geschillen toegenomen: alleen al in de eerste helft van 2017 zijn 23 geschillen bij de instantie voor geschillenbeslechting gemeld. Verreweg de meeste geschillen betroffen de toegang tot bestaande infrastructuur (83 % in 2017) of informatie over bestaande fysieke infrastructuur (14 %).

Figuur 6: Aantal geschillen



Bron: WIK-Consult/VVA op basis van NRI-vragenlijsten — 24 respondenten

De meeste lidstaten hebben wettelijke termijnen vastgesteld voor het beslechten van geschillen overeenkomstig de in de richtlijn vastgestelde termijnen. In sommige gevallen hebben zij zelfs kortere termijnen vastgesteld¹¹. In de praktijk werden echter in verschillende gevallen termijnen overschreden om interne (bv. de complexiteit bij het oplossen van belangrijke kwesties zoals de prijsstelling) of externe redenen (bv. het gebruik van bemiddeling, coördinatie-inspanningen) en sommige exploitanten vrezden dat geschillenbeslechtsprocedures in feite tot extra vertragingen hebben bijgedragen.

In verscheidene lidstaten zijn de NRI's begonnen met de ontwikkeling van regels of richtsnoeren inzake geschillenbeslechting (bv. de procedure die de NRI waarschijnlijk zal

¹¹ Zo hebben HR, HU, IT en PL de termijn voor het beslechten van geschillen in verband met artikel 3 vastgesteld op twee maanden.

volgen bij het oplossen van geschillen), wat de rechtszekerheid kan vergroten en de inspanningen en de tijd die nodig zijn om geschillen te beslechten kan verminderen.

6. Aanbevolen acties

Een doeltreffende en tijdige tenuitvoerlegging van de richtlijn is essentieel, niet alleen om ervoor te zorgen dat de doelstellingen ervan worden verwezenlijkt, maar ook om de strategische doelstellingen van de gigabitmaatschappij te verwezenlijken, samen met andere acties die de Commissie overweegt ter ondersteuning van de aanleg van breedband, zoals de toolkit voor breedband in plattelandsgebieden¹².

Uit de tot nu toe opgedane ervaring blijkt dat de volgende maatregelen moeten worden genomen om de richtlijn zo doeltreffend mogelijk uit te voeren en de doelstellingen ervan makkelijker te verwezenlijken:

1. Transparantie waarborgen als voorwaarde voor het gedeelde gebruik van fysieke infrastructuur en gemeenschappelijke aanleg

Daartoe moeten niet alleen in alle lidstaten centrale informatiepunten worden opgericht, maar moeten deze ook voldoende zijn toegerust om hun taken doeltreffend te kunnen vervullen. Voor bestaande infrastructuur zou het centraal informatiepunt verder kunnen worden uitgebreid tot een inventarisatie en zou het gegevens over beschikbaarheid en capaciteit kunnen bevatten. In het geval van gemeenschappelijke aanleg dienen de lidstaten een proactieve aanpak te overwegen, waarbij relevante publieke (en, indien van toepassing, private) actoren verplicht zijn de aanlegplannen vooraf aan te melden en belanghebbenden uit te nodigen om te reageren. De nationale en regionale adviesbureaus voor breedband¹³ zouden een aanvullende bron van informatie, coördinatie en uitwisseling van beste praktijken kunnen zijn.

2. De rechtszekerheid vergroten met betrekking tot de voorwaarden, met inbegrip van de prijzen en de kostenverdeling

De NRI's of andere organen zouden dit kunnen doen door richtsnoeren op te stellen, waarin wordt aangegeven welke methodologie zou worden gebruikt om geschillen op te lossen, hoe de kosten voor het delen van infrastructuur of gemeenschappelijke aanleg zouden worden verdeeld en in welke mate gereguleerde nutsbedrijven zouden kunnen profiteren van kostenbesparingen of winsten die uit samenwerking voortvloeien.

3. Zorgen voor een grotere algemene efficiëntie van de vergunningsprocedures

In de eerste plaats is het essentieel dat informatie over vergunningen beschikbaar is via een centraal informatiepunt. Ten tweede moeten de bevoegde autoriteiten strikt toezien op de naleving van de termijnen voor het verlenen van vergunningen. Ten derde moeten de lidstaten overwegen het mogelijk te maken om vergunningen elektronisch aan te vragen via het centraal informatiepunt.

4. Ontwikkelen van normen voor en duidelijke regels inzake de toegang tot de fysieke binnenhuisinfrastructuur

De lidstaten die dit nog niet hebben gedaan, kunnen overwegen normen voor de binnenhuisinfrastructuur en de bijbehorende programma's voor "breedbandklaar"-keurmerken in te voeren. Er moeten proactieve maatregelen worden genomen (bijvoorbeeld door de NRI's) om ervoor te zorgen dat er duidelijke regels worden vastgesteld met betrekking tot de voorwaarden voor en de prijs van toegang tot de binnenhuisinfrastructuur.

¹² <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/european-commission-joins-forces-help-bringing-more-broadband-rural-areas>

¹³ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/broadband-competence-offices>

5. Betere samenwerking tussen de toezichhouders bevorderen

Coördinatie tussen regionale en lokale autoriteiten en sectorale toezichhouders is met name belangrijk voor de coördinatie van civiele werken of de toegang tot gemeentelijke infrastructuur. BEREC, ACER en andere sectorale groepen van regelgevende instanties op EU-niveau kunnen ook overwegen richtsnoeren op te stellen voor beste praktijken inzake contractvoorwaarden en benaderingen voor prijsstelling en kostenverdeling¹⁴.

6. Zorgen voor efficiënte gegevensverzameling over kernprestatie-indicatoren

Om permanent toezicht op en een toekomstige evaluatie van de tenuitvoerlegging van de richtlijn mogelijk te maken, moeten de NRI's en/of instanties voor geschillenbeslechting gegevens verzamelen over de omvang van de toegang tot de fysieke infrastructuur in het kader van de richtlijn, alsook over het aandeel van de netwerken met hoge snelheid die in het kader van de gemeenschappelijke aanleg zijn aangelegd. De lidstaten moeten gegevens opvragen bij de plaatselijke autoriteiten over de termijnen voor de vergunningverlening en het aantal gebouwen dat is gecertificeerd als uitgerust met voor hoge snelheid bestemde binnenhuisinfrastructuur.

¹⁴ In dit verband is BEREC reeds begonnen met de opstelling van een verslag over de prijsstelling voor toegang tot infrastructuur en civiele werken.