

Oplegger bij de rapporten Impactanalyse telecomwet en Groei antenne-opstelpunten

IN HET KORT:

- Bij aanpassing van de Telecommunicatiewet – die mogelijk in 2021 in werking treedt – zijn gemeenten en andere overheden, onder voorwaarden, verplicht te voldoen aan een verzoek tot medegebruik van publieke infrastructuur (bijvoorbeeld gebouwen of straatmeubilair) ten behoeve van de plaatsing van small cells door telecomexploitanten. De impactanalyse van Cebeon onderzocht wat daarvan de bestuurlijke en financiële impact is voor gemeenten. Het onderzoek van Dialogic onderzocht hoeveel antennes voor mobiele communicatie, waaronder small cells, er in de komende jaren bijkomen.
- De impactanalyse van Cebeon laat zien dat gemeenten als gevolg van de nieuwe wetgeving bepaalde werkzaamheden dienen te verrichten om verzoeken tot medegebruik van hun infrastructuur voor de plaatsing van small cells in behandeling te nemen en te beoordelen. Een deel van die werkzaamheden speelt rond de invoering van de nieuwe Telecommunicatiewet en heeft betrekking op het treffen van voorbereidingen. Andere werkzaamheden gaan pas spelen op het moment dat operators overgaan tot het gebruik van small cells en een concreet verzoek tot medegebruik van publieke infrastructuur indienen bij gemeenten. Gemeenten kunnen op hun beurt een vergoeding vragen aan operators voor het behandelen van verzoeken en voor het medegebruik van hun infrastructuur.
- De verwachting van Dialogic is dat mobiele operators t/m 2026 op basis van de bestaande en beperkte plaatsing van nieuwe (macro)antenne-opstelpunten, voldoende capaciteit kunnen bieden vanuit hun macronetwerk. Pas als capaciteitstekorten niet meer kunnen worden opgelost door het verbeteren van het macronetwerk, zal plaatsing van small cells op nieuwe locaties in de openbare ruimte aan de orde komen. Het gaat dan t/m 2026 om de plaatsing van een beperkt aantal losstaande small cells op bepaalde drukke locaties (hotspots), zoals pleinen en winkelstraten, voornamelijk in de grote (Rand)steden. In lijn hiermee geven de operators aan op dit moment geen concrete plannen te hebben voor het indienen van verzoeken tot medegebruik van publieke infrastructuur ten behoeve van het plaatsen van losstaande small cells in 2021. Vóór 2027 verwachten de onderzoekers niet dat operators op grotere schaal (bijvoorbeeld een heel stadscentrum) small cells uit zullen rollen.
- In samenwerking met de VNG, grote en kleine gemeenten, het ministerie van Economische Zaken en Klimaat, het Agentschap Telecom, ACM en mobiele operators komt er in 2021, op basis van de uitkomsten van de impactanalyse, een landelijke leidraad beschikbaar die gemeenten maximaal ontzorgt bij de implementatie van deze nieuwe wetgeving. Gemeenten wordt daarom aangeraden om deze leidraad te gebruiken: het zal hen tijd en inzet schelen bij de implementatie van de nieuwe regelgeving. Onderdelen van de leidraad zijn:
 - Alle belangrijke componenten die voor gemeenten van belang zijn, zoals: duiding bij de behandelprocedure – qua proces en inhoud – waaraan een aanvraag wordt onderworpen en kaders voor het bepalen van de hoogte van de te vragen vergoedingen rondom medegebruik in de vorm van leges en marktconforme (gebruiks)vergoedingen;
 - De elementen van het op te stellen huurcontract;
 - Het openbaar maken van voorwaarden en weigeringsgronden voor medegebruik.
 - Het op orde hebben van communicatie richting burgers met betrekking tot small cells.
- Via de [nieuwsbrief 'digitale connectiviteit'](#)¹ van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat houden wij u op de hoogte over de realisatie van de leidraad voor gemeenten. Voor tussentijdse vragen kunt u zich als gemeente wenden tot het Programma 5G en digitale connectiviteit van de VNG. Die onder andere een mailinglist hebben waar gemeenten over deze ontwikkelingen worden geïnformeerd en kunnen overleggen. Neem hiervoor contact op met Rudolf van der Berg, programmamanager via antenneconvenant@vng.nl.

¹ U kunt zich hier aanmelden: <https://www.overalsnelinternet.nl/actueel/nieuwsbrieven/nieuwsbrief-digitale-connectiviteit-voor-gemeenten>

Welke verplichting voor gemeenten vloeit voort uit de nieuwe Telecommunicatiewet?

Op basis van gewijzigde Europese regelgeving² wordt de Nederlandse Telecommunicatiewet herzien. Onderdeel van de herziening van de Europese regelgeving is dat de plaatsing van kleine antennes (hierna small cells) in heel Europa in principe vergunningvrij wordt, wat voor Nederland al voor een deel het geval was.³ Ook is er de verplichting voor overheidsinstanties om in te stemmen met redelijke verzoeken van telecomexploitanten tot medegebruik van publieke infrastructuur (bijvoorbeeld gebouwen of straatmeubilair) voor de implementatie van small cells op die infrastructuur. Het gaat hierbij om infrastructuur die onder zeggenschap staat van een overheidsinstantie.

Small cells zijn draadloze toegangspunten met een klein bereik die zorgen voor een betere dekking en hogere capaciteit op een specifieke locatie. In de Europese verordening⁴ (EU 2020/1070), die per 21 december 2020 van kracht is, staan de fysieke en technische eigenschappen van een small cell beschreven. Als wordt voldaan aan die definitie is de plaatsing van small cells omgevingsvergunningvrij, enkele uitzonderingen daargelaten. In het nieuwe Antenneconvenant⁵ staan afspraken over het informeren van gemeenten en woongebouweigenaren voorafgaand aan het plaatsen van small cells.

Voor het indienen en behandelen van verzoeken tot medegebruik bij een overheid door een telecomaandbieder gelden bepaalde regels. Zo dient de aanbieder zijn verzoek te voorzien van een deugdelijke onderbouwing en kunnen overheden voorwaarden stellen omtrent het medegebruik, die billijk, redelijk, transparant en niet-discriminerend zijn. Een verzoek tot medegebruik kan alleen worden geweigerd op objectieve, transparante en evenredige gronden. Deze opsomming is limitatief en betekent dat medegebruik niet kan worden geweigerd op andere gronden dan de drie genoemde gronden. In de Telecommunicatiewet wordt vervolgens aangegeven wat in ieder geval onder een van die drie genoemde gronden kan worden verstaan (bijvoorbeeld dat de publieke infrastructuur technisch niet geschikt is voor small cells). Deze opsomming staat ook opgenomen in de impactanalyse.

Ten slotte mogen overheidsinstanties (kostendekkende) administratieve vergoedingen rekenen aan aanvragers voor de afhandeling van verzoeken tot medegebruik, alsmede een marktconforme (gebruiks)vergoeding voor het daadwerkelijke medegebruik van publieke infrastructuur. Ook dit staat beschreven in de impactanalyse.

Wanneer gaat een verzoek tot medegebruik voor uw gemeente spelen?

Een verzoek kan in principe pas gedaan worden als de nieuwe Telecommunicatiewet van kracht is geworden. Het is niet waarschijnlijk dat u een verzoek tot medegebruik van publieke infrastructuur zult krijgen vóór 2022. In de jaren daarna is een verzoek mogelijk, maar naar verwachting alleen voor de drukste buitenruimtes in grote steden, zoals bepaalde pleinen en winkelstraten.

Nieuwe Telecommunicatiewet wordt van kracht

In december 2020 is het wetsvoorstel, na publieke consultatie, door het kabinet naar de Raad van State (RvS) gezonden. Op 7 april is het advies van de RvS ontvangen. Op dit moment wordt het advies van de RvS verwerkt, waarna het wetsvoorstel ter behandeling wordt ingediend bij de Tweede Kamer. Op dat moment wordt het nieuwe wetsvoorstel ook openbaar. Daarna is het aan de Tweede Kamer wanneer het de behandeling van het wetsvoorstel agendeert. Afhankelijk van deze doorlooptijden is het mogelijk dat het wetsvoorstel in 2021 van kracht wordt.

² Richtlijn (EU) 2018/1972 (Telecomcode)

³ Nederland had al regels waaronder antennes vergunningsvrij waren. De verordening breidt deze context iets verder uit. Zie ook <https://www.overalsnelinternet.nl/documenten/publicaties/2020/12/17/interactieve-versie-infographic-plaatsing-van-antennes-uw-rol-als-gemeente-en-wel-of-geen-omgevingsvergunning-voor-een-antenne-installatie>

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A32020R1070&from=EN>

⁵ <https://www.antennebureau.nl/documenten/convenanten/2021/januari/26/antenneconvenant-2021-2025>

De vraag naar medegebruik van publieke infrastructuur: gebruik van small cells door operators wordt in de komende jaren beperkt verwacht

In de tweede plaats moeten telecomexploitanten 1) overgaan tot het gebruik van small cells en 2) deze willen plaatsen op of aan gemeentelijke infrastructuur. Hieronder gaan wij in op de voornoemde punten.

Het ministerie van EZK heeft onafhankelijk onderzoek laten uitvoeren naar de verwachte groei van het aantal antenne-opstelpunten, voor macro-antennes en small cells, in de periode 2021 t/m 2030. Daarbij wordt voor de periode 2021 t/m 2026 een kwantitatieve prognose gegeven, en voor de periode 2027 t/m 2030 een kwalitatieve duiding. Op grond van de resultaten van dit onderzoek is de verwachting dat mobiele operators t/m 2026 voldoende capaciteit kunnen bieden vanuit hun bestaande macro-netwerk⁶. De operators zullen hun netwerken in de komende jaren wel (beperkt) uitbreiden, met name in het buitengebied en bijvoorbeeld bij nieuwe woonwijken. Ook zullen de operators de bestaande antenne-installaties blijven "upgraden" zodat op basis van hetzelfde aantal opstelpunten meer capaciteit kan worden gerealiseerd.

Het plaatsen van small cells op nieuwe locaties in de openbare ruimte zal om redenen van kosten-efficiëntie en operationele uitdagingen pas plaatsvinden als de geboden capaciteit via het bestaande macro-netwerk op bepaalde plekken ontoereikend wordt. Verwacht wordt dat dit zich vooral zal voordoen op bepaalde drukke locaties (hotspots), zoals drukke pleinen en winkelstraten, in de grote steden. Het zal daarbij in eerste instantie gaan om plaatsing van losstaande small cells op die locaties. In lijn hiermee geven de operators aan op dit moment geen concrete plannen te hebben voor het indienen van verzoeken tot medegebruik van publieke infrastructuur ten behoeve van het plaatsen van small cells in 2021. Pas als er na verloop van tijd in een steeds groter gebied een capaciteitstekort ontstaat, die niet via het macronetwerk en de inzet van losstaande small cells op hotspots kan worden opgevangen, is grootschalige uitrol van small cells in een groter gebied voor de operators volgens de onderzoekers interessant. Ook dit zal in eerste instantie aan de orde zijn in de centra van grotere steden, met name in de Randstad. De onderzoekers verwachten niet dat dergelijke grootschalige uitrol van small cells vóór 2027 zal plaatsvinden. Ten slotte adviseren de onderzoekers om in het najaar van 2023 wederom de ontwikkelingen in de markt in kaart te brengen, om zo de voorspellingen uit het onderzoek te toetsen en waar nodig bij te stellen.

Hoe kunt u zich als gemeenten voorbereiden?

Gemeenten wordt aangeraden gebruik te maken van voorbeeldbeleid die landelijk wordt ontwikkeld

In de impactanalyse staat beschreven dat overheidsinstanties bepaalde werkzaamheden dienen te verrichten om verzoeken tot medegebruik in behandeling te nemen en te beoordelen. Een deel van die werkzaamheden spelen rond de invoering van de nieuwe Telecommunicatiewet en hebben betrekking op het treffen van voorbereidingen. Andere werkzaamheden gaan pas spelen op het moment dat een concreet verzoek wordt ingediend. Gemeenten wordt aangeraden om gebruik te maken van landelijk voorbeeldbeleid, die op basis van de uitkomsten van de impactanalyse middels een leidraad wordt ontwikkeld. Dit zal gemeenten tijd en inzet schelen bij de implementatie van de nieuwe regelgeving.

In 2021 komt er een landelijke leidraad beschikbaar die gemeenten maximaal ontzorgt

In samenwerking met de VNG, vertegenwoordigers van grote en kleine gemeenten, het ministerie van EZK, het Agentschap Telecom, ACM en mobiele operators komt er in 2021 een landelijke leidraad beschikbaar die gemeenten maximaal ontzorgt bij de implementatie van deze nieuwe wetgeving. Hierdoor hoeft u niet zelf het wiel uit te vinden en ontstaat er tevens landelijk consistentie in beleid. De leidraad geeft ook inzicht in hoe u lokale accenten kunt aanbrengen. Wij verwachten alle componenten uit deze leidraad, al dan niet gefaseerd per component, uiterlijk eind 2021 / begin 2022 gereed te hebben. Dat is ruim voordat operators verwachten verzoeken bij het overgrote deel van de gemeenten te zullen indienen.

⁶ Juist ook mede door het beschikbaar komen van extra bandbreedte d.m.v. de 3,5 GHz-veiling in 2022. Deze band kunnen operators benutten via hun bestaande netwerk aan (macro)antenne-opstelpunten.

Componenten waaruit de leidraad zal bestaan zullen zijn:

Behandelprocedure

Procedureel:

- inrichten en openbaar maken van de wijze waarop een verzoek tot medegebruik in behandeling wordt genomen, via bijvoorbeeld een loket of een specifiek e-mailadres;
- bepalen van doorlooptijden, processtappen en wijze van communiceren tijdens de procedure;
- openbaar maken van weigeringsgronden en voorwaarden – zoals hieronder benoemd - voor zover een gemeente deze binnen het kader van de wet heeft opgesteld.

Inhoudelijk (vaststellen van beoordelingskader):

- *onderbouwingsgrond* waaraan een verzoek tot medegebruik moet voldoen. Vanuit de regelgeving dient de aanbieder te motiveren waarom medegebruik vanuit netwerktechnisch oogpunt nodig is;
- *objectieve, transparante en evenredige weigeringsgronden* en concreet maken hoe een aanvraag aan die gronden wordt getoetst. Een overzicht van mogelijke weigeringsgronden is te vinden in hoofdstuk 2.3.1 van de impactanalyse.

Vaststellen kaders hoogte van leges

Wettelijk is vastgelegd dat overheidsinstanties voor de daadwerkelijke beoordeling van verzoeken tot medegebruik, aan aanbieders kostendekkende leges kunnen heffen op basis van urenbesteding en andere hieraan verbonden ambtelijke kosten.

Opstellen concept huurcontract/gebruikersovereenkomst

Het ligt voor de hand dat gemeente en initiatiefnemer een huurcontract/gebruikersovereenkomst tekenen ten behoeve van het medegebruik. Onderdelen daarvan zijn:

- (kaders) marktconforme (gebruiks)vergoeding voor het daadwerkelijke medegebruik⁷;
- billijke, redelijke, transparante en niet discriminerende voorwaarden, zoals bijvoorbeeld het opleggen van de verplichting aan de verzoeker om de infrastructuur waarvoor medegebruik wordt gevraagd ook daadwerkelijk in gebruik te nemen;
- wederzijdse opzegtermijnen;
- wijze van oplevering bij bevestiging en verwijdering van een opstelpunt;
- bepalingen in geval van schade aan, onderhoud, verplaatsing c.q. verwijdering van de gemeentelijke infrastructuur.

Op orde hebben van communicatie richting burgers

- Het opstellen van een Q&A small cells en de rol van de gemeente bij de plaatsing van small cells in de openbare ruimte en op gemeentelijke infrastructuur.

Verder lezen?

Beide onderzoeken zijn gepubliceerd op de website [overalsnelinternet.nl](https://www.overalsnelinternet.nl)⁸. Een goed inzicht in de nieuwe wetgeving aangaande medegebruik van publieke infrastructuur verschaft hoofdstuk 2 van de impactanalyse. Het wetsvoorstel zelf komt openbaar wanneer dit bij de Tweede Kamer wordt ingediend. Via de [nieuwsbrief 'digitale connectiviteit'](#)⁹ van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat houden wij u hiervan op de hoogte. Via deze nieuwsbrief en de VNG zal u ook op de hoogte worden gehouden van de ontwikkeling van de leidraad voor gemeenten ter implementatie van dit wetsvoorstel. Daarnaast kunnen gemeenten voor meer algemene informatie rondom gemeentelijk antennebeleid en antennes terecht op de websites www.overalsnelinternet.nl en www.antennebeureau.nl. Voor specifieke vragen rondom antennes kunnen gemeenten ook contact opnemen met

⁷ De onderzoekers geven aan dat kosten voor alle overige noodzakelijke werkzaamheden kunnen worden verwerkt in de marktconforme vergoeding voor het daadwerkelijke medegebruik, als onderdeel van een huurcontract.

⁸ <https://www.overalsnelinternet.nl/documenten>

⁹ <https://www.overalsnelinternet.nl/actueel/nieuwsbrieven/nieuwsbrief-digitale-connectiviteit-voor-gemeenten>

het Antennebureau. Voor tussentijdse vragen kunt u zich als gemeente wenden tot het Programma 5G en digitale connectiviteit van de VNG. Die onder andere een mailinglist hebben waar gemeenten over deze ontwikkelingen worden geïnformeerd en kunnen overleggen. Neem hiervoor contact op met Rudolf van der Berg, programmamanager via antenneconvenant@vng.nl.