

Vergaderjaar 2025–2026

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 4281

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 februari 2026

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij een fiche die werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Verordening betreffende digitale netwerken.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
T.B.W. Berendsen

Fiche: Verordening betreffende digitale netwerken

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on digital networks, amending Regulation (EU) 2015/2120, Directive 2002/58/EC and Decision No 676/2002/EC and repealing Regulation (EU) 2018/1971, Directive (EU) 2018/1972 and Decision No 243/2012/EU (Digital Networks Act)
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
21 januari 2026
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2026) 16
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2026:16:FIN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD(2026) 14
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Vervoer, Telecommunicatie en Energie (Telecomraad)
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 114 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Op 21 januari 2026 publiceerde de Europese Commissie (hierna: de Commissie) de *Digital Networks Act* (hierna: DNA). Het DNA-voorstel vervangt de huidige Europese richtlijn voor elektronische communicatie (hierna: Europese Telecomcode) door een verordening. Daarnaast worden in dit voorstel ook de bestaande verordening van het Bureau van het Orgaan van Europese regelgevende instanties voor elektronische communicatie (hierna: BEREC), het besluit van de beleidsgroep Radio-spectrum (hierna: RSPG), delen van de Open Internet Verordening (hierna: OIR) en de ePrivacy-richtlijn opgenomen. De Commissie stelt voor het bestaande Europese wetgevend kader voor telecommunicatie verder te integreren, harmoniseren en vereenvoudigen. Hiermee beoogt de Commissie om bij te dragen aan een toekomstbestendige digitale infrastructuur in de EU.

Volgens de Commissie zijn verbeteringen in 5G-netwerken en toekomstige 6G-netwerken nodig om betere connectiviteit te leveren aan consumenten en bedrijven en om uitrol op grote schaal te kunnen faciliteren. De Commissie geeft hierbij aan dat de EU achterloopt in de uitrol van hoge kwaliteit 5G in vergelijking tot andere wereldeconomieën, wat een negatieve impact heeft op consumenten, het concurrentievermogen en de innovatiekracht van de EU. Om voornoemde doelen te bereiken creëert de Commissie met dit voorstel de bevoegdheid om, na consultatie van belanghebbenden en de *Radio Spectrum Policy Body* (hierna: RSPB), een EU-spectrumstrategie op te stellen. Daarnaast krijgt de Commissie de bevoegdheid om via uitvoeringsbesluiten EU-brede spectrumroutekaarten

op te stellen. Dergelijke routekaarten bevatten onder andere tijdslijnen voor technische harmonisatie van frequentiebanden. Lidstaten dienen op basis hiervan nationale routekaarten op te stellen, waarover met regelmaat gerapporteerd dient te worden aan de Commissie. Het voorstel om vergunningen zoveel als mogelijk op Europees niveau te regelen, geldt ook voor rechten voor satellietcommunicatie.

Concreet stelt de Commissie voor om vergunningen en toegang tot de markt daar waar mogelijk op Europees niveau te regelen. Frequentierechten worden zoveel als mogelijk voor een oneindige periode verleend en waar mogelijk op EU-niveau. Inperken van die rechten voor een kortere duur is mogelijk, bijvoorbeeld om concurrentie te bevorderen of om spectrum meer efficiënt te gebruiken met het oog op technologische of marktveranderingen.

De Commissie wil de uitrol en adoptie van glasvezel in de EU versnellen om de digitale infrastructuur in de EU toekomstbestendig te maken. Om deze reden legt het DNA-voorstel nog meer nadruk op het stimuleren van de uitrol en het gebruik van gigabit-netwerken en minder op het corrigeren van marktfalen, zonder inbreuk te maken op het bestaande toegangsregulerings-model. De Commissie beoogt met het voorstel te voorkomen dat nationale regulering de transnationale groei en vraag van breedbanddiensten belemmert. Hiervoor worden de eisen voor een marktanalyse gericht op regulering van aanbieders van breedbanddiensten aangescherpt. Om dezelfde reden worden nieuwe bepalingen voorgesteld om de uitfasering van kopernetwerken te versnellen. Uiterlijk eind 2035 moeten de EU-lidstatende uitfasering van kopernetwerken verplicht stellen in geografisch afgebakende gebieden. Voorwaarde is dat deze afschakeling pas mag plaatsvinden wanneer vrijwel alle adressen in een gebied door glasvezel zijn ontsloten. Voor de overige adressen geldt dat er betaalbare, kwalitatief vergelijkbare alternatieven voor koperdiensten beschikbaar moeten zijn. Hiervoor moet elke lidstaat een nationaal transitieplan naar glasvezel opstellen. Nationale toezichthouders, in het geval van Nederland de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM), beoordelen per gebied of aan alle voorwaarden is voldaan. Aanbieders zijn verplicht uitfaseringsplannen op te stellen. Verder regelt het DNA-voorstel de bevoegdheid voor de nationale toezichthouder om in bepaalde gevallen aanbieders die glasvezel uitrollen te verplichten huizen aan te sluiten. Daarnaast is de bestaande bepaling in de Europese Telecomcode ten aanzien van het uitvoeren van een geografisch onderzoek naar netwerkdekking uitgebreid. Hierdoor wordt het mogelijk om deze informatie ook te gebruiken voor het monitoren van de adoptie en dekking van glasvezel in het licht van de maatregelen voor koperuitfasering.

De bepalingen over de universele dienst bouwen voort op de Europese Telecomcode. Dit is een vangnet om in het uiterste geval te kunnen garanderen dat alle consumenten in de EU toegang hebben tot betaalbare en kwalitatief goede internet- en telefoondiensten. De bepalingen geven meer sturing op betaalbaarheid en minimale bandbreedte met een duidelijkere rol voor BEREK en de Commissie.

De Commissie beoogt met het DNA-voorstel een aantal onderdelen van de netneutraliteitsregels uit de OIR, grotendeels ongewijzigd, te integreren. Daarnaast introduceert het voorstel een nieuw systeem van vrijwillige samenwerking binnen het interconnectie-ecosysteem. Dit ecosysteem bestaat uit content aanbieders, content distributienetwerken en internetaanbieders die samen zorgen voor de distributie van digitale content op het internet. Het probleem dat de Commissie signaleert is dat er mogelijk sprake kan zijn van disproportionele mate van internetverkeer,

wat volgens de Commissie investeringen vraagt van de ontvangende internetproviders zonder dat daar een evenwichtige kostenverdeling tegenover staat. De Commissie beoogt met het conciliatiemechanisme de coördinatie in dit ecosysteem rond technische en commerciële afspraken te versterken. Het voorgestelde conciliatiemechanisme voorziet erin dat een partij bij geschillen met andere partijen uit het ecosysteem om bemiddeling kan verzoeken bij de nationale toezichthouder. De nationale toezichthouder moet vervolgens binnen drie maanden een bemiddelingsbijeenkomst organiseren en daarover rapporteren en aanbevelingen doen. Er volgt dus geen bindend besluit van de nationale toezichthouder. BEREC publiceert richtlijnen voor ecosysteemcoöperatie. BEREC zal tweejaarlijks moeten rapporteren over zowel de effecten van de toepassing van de richtlijnen als over het functioneren van het faciliteren van het conciliatiemechanisme door toezichthouders.

Het voorstel introduceert een zogenaemde *Single Passport Procedure*. Dit houdt in dat een aanbieder van openbare elektronische communicatienetwerken of -diensten die in meerdere lidstaten actief wil zijn, kan volstaan met registratie bij de nationale toezichthouder in één van de EU-lidstaten.

De huidige Europese Telecomcode voorziet in een gelaagde bestuurlijke inrichting van advisering, toezicht en sturing binnen het wetgevend kader voor telecom. BEREC en de RSPG zijn de belangrijkste bestuurlijke samenwerkingsverbanden binnen het wetgevend kader van telecom. Het DNA-voorstel voorziet in een verandering van deze bestuurlijke inrichting, omdat deze volgens de Commissie niet meer geschikt is om de doelstellingen van de interne markt te realiseren. De Commissie wil om deze reden de bestuurlijke inrichting versterken door het ondersteunende bureau van BEREC om te vormen tot het *Office for Digital Networks* (hierna: ODN), het uitbreiden van de adviserende en norm zettende taken van BEREC, het vervangen van de RSPG tot de RSPB en het stimuleren van samenwerking tussen de RSPB en BEREC, door het opzetten van werkgroepen en het samenvoegen van ondersteunende diensten en management van beide organen in de nieuw op te richten ODN. De RSPB zal qua structuur en opzet verschillen van de RSPG. De taak van het nieuwe RSPB is het assisteren en adviseren van de Commissie. Het voorstel hanteert grotendeels de bevoegdheden en taken van de RSPG in de nieuwe RSPB.

De Commissie stelt voor een aantal bepalingen uit de ePrivacy-richtlijn over te hevelen naar het DNA-voorstel. Dit betreffen de technische voorzieningen voor nummerweergave, automatische doorschakeling en automatische oproepsystemen en gespecificeerde facturatie. Daarmee krijgen deze bepalingen geharmoniseerde rechtstreekse werking en worden deze in lijn gebracht met de huidige stand van de techniek. Om dezelfde reden worden de bepalingen rondom abonneelijken niet overgeheveld maar verwijderd uit de ePrivacy-richtlijn.

Het DNA-voorstel handhaaft veel van de verplichtingen voor consumentenbescherming. Zo ook de bepalingen die de bereikbaarheid van 112 en het werk van de noodhulpdiensten ondersteunen. Voor aanbieders van niet-openbare elektronische communicatiediensten wordt het vaker verplicht om oproepen naar 112 mogelijk te maken en er is een voornemen om noodhulpcommunicatie via de *European Digital Identity Wallet* (hierna: EDI-wallet) mogelijk te maken. De Commissie stelt daarnaast voor om in de toepassing van deze verordening de lidstaten, de

nationale regelgevende en andere bevoegde instanties gebruik te laten maken van Europese Business Wallets.¹

Het DNA-voorstel beoogt voor het kader van nummerbeleid enkele grote veranderingen ten opzichte van de Europese Telecomcode. Ten aanzien van hoe nummerbeleid is ondergebracht doet de Commissie het voorstel een onafhankelijke nationale toezichthouder de bevoegdheid te verlenen (telefoon)nummerplannen te beheren. In de huidige situatie zijn lidstaten vrij om te bepalen of deze bij een nationale toezichthouder worden belegd of bij de beleidsverantwoordelijke Minister. Ook lijkt het DNA-voorstel erop aan te sturen dat eventuele nationale regels over het gebruik van nummers worden opgesteld door de onafhankelijke nationale toezichthouder. Daarnaast beoogt het DNA-voorstel een kader voor harmonisering van het nummerbeleid via een zogeheten pan-Europees nummerplan. Het voorstel legt ook meer nadruk op het belang van de aanpak van fraude en introduceert maatregelen die zien op online fraude en het gebruik van nummers. Daarnaast introduceert het DNA-voorstel aangepaste regels voor nummerherkenning waarmee malafide oproepen of berichten kunnen worden opgespoord en deze nummers eenvoudiger kunnen worden geblokkeerd.

Het weerbaarheidshoofdstuk in het DNA-voorstel is een nieuw onderdeel ten opzichte van de bestaande Europese Telecomcode. Het hoofdstuk gaat over planvorming van de beschikbaarheid van elektronische communicatienetwerken- en diensten. Er wordt voorgesteld dat autoriteiten van lidstaten meer samenwerken om continuïteit tegen risico's te beschermen. Om lidstaten hierbij te helpen zal het BEREC een zogenaamd *Union Preparedness Plan for Digital Infrastructure* opstellen.

b) Impact assessment Commissie

Het impact assessment van de Commissie ziet onder andere op spectrum, transitie naar glasvezel, eindgebruiksbescherming en bestuurlijke inrichting. Ten aanzien van spectrum heeft de Commissie aangegeven dat de gekozen optie de voorkeur heeft, omdat transparantie en voorspelbaarheid in de beschikbaarheid van spectrum wordt geboden. De andere opties, soft harmonisatie en sterkere harmonisatie met spectrumverdelingen op EU-niveau worden gezien als minder efficiënt: in geval van soft harmonisatie omdat er te weinig prikkels zijn om te investeren en de kwaliteit van de diensten te verbeteren, in geval van de sterkere harmonisatie omdat er een risico is in vertraging van uitrol van 6G en er verschillende uitdagingen op korte termijn zullen zijn in het harmoniseren.

Het voorliggende voorstel is volgens de Commissie het meest efficiënt, omdat de voordelen significant groter zijn dan de kosten. Deze beleids optie heeft volgens de Commissie een positieve impact op het bruto binnenlands product (hierna: bbp), heeft effecten op de verticale sectoren en het sluit aan op de glasvezeltransitie. Ten aanzien van satellietcommunicatie omvat de voorkeursoptie gegarandeerde toegang voor satellietoperators tot spectrum met dezelfde voorwaarden in elk EU-land. Dat zou voordelen opleveren voor de open strategische autonomie van de EU en voor schaalvergroting van Europese satellietoperators.

De Commissie stelt dat de transitie naar glasvezel achterloopt. Om dit te versnellen, kijkt de Commissie naar het bespoedigen van de afschakeling van kopernetwerken en het kader van toegangsmaatregelen. De

¹ Voorstel tot een verordening ter introductie daarvan momenteel in onderhandeling, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/proposal-regulation-establishment-european-business-wallets>.

Commissie heeft verschillende beleidsopties onderzocht die de afschakeling van kopernetwerken kunnen bespoedigen. Zo kan de afschakeling van koper 1) niet-bindend, 2) conditioneel, 3) marktgedreven of 4) verplicht zijn. De Commissie heeft in het voorstel gekozen voor een conditionele afschakeling, waarbij de overgrote meerderheid (min. 95%) van de gebruikers gebruik kan maken van verbeterde dienstverlening, zonder significante prijsstijgingen. Deze optie scoort het beste of een na beste qua impact op economie (groei bbp), milieu (vermindering CO₂-uitstoot), glasvezelpenetratie (toename gebruikers) en download-snelheid (toename Mbps). De Commissie geeft in haar impact assessment aan dat de nationale toezichthouder de mogelijkheid moet behouden om toegangsmaatregelen te kunnen blijven toepassen voor regulering. Ze benadrukt dat toegang tot infrastructuur essentieel is voor concurrentie en investeringen maar dat de regulering binnen de EU daardoor niet geharmoniseerd is en kan leiden tot problemen in de werking van de interne markt.

Het impact assessment stelt dat de mogelijkheid van een universele dienstverplichting uit de Europese Telecomcode weinig wordt gebruikt, omdat deze administratief zwaar is, maar dat het een belangrijk sociaal vangnet blijft om te zorgen dat alle EU-consumenten betaalbare en adequate internet- en telefoondiensten hebben, ook tijdens de overgang naar volledige glasvezel. Uit het impact assessment van de Commissie volgt dat de inhoudelijke werking van de huidige regels rond nummerweergave, automatische doorschakeling en automatische oproepsystemen en gespecificeerde facturatie uit de ePrivacy-richtlijn grotendeels toereikend zijn, maar de doeltreffendheid daarvan kan worden verbeterd door deze verder te harmoniseren.

Het impact assessment stelt dat de huidige bestuurlijke inrichting onvoldoende bijdraagt aan de doelstellingen van een interne markt. De voorkeursoptie voorziet continuïteit van de bestaande bestuurlijke inrichting, met versterking van coördinatie op EU-niveau.

Deze optie is ook naar voren gekomen als voorkeur in de consultatie van verschillende betrokkenen. In de andere opties is gekeken naar de oprichting van een nieuw EU-agentschap, waarbij BEREC en het BEREC-office worden samengevoegd. Deze hebben echter grotere gevolgen voor de EU-begroting.

Het impact assessment ziet niet op de open internet principes die in de DNA zijn geïntegreerd uit de OIR, noch op de voorgestelde aanvullingen voor vrijwillige samenwerking in het bredere ecosysteem rond interconnectie. Het kabinet zal de Commissie verzoeken op voorgenoemde delen alsnog een inschatting te maken van de verwachte gevolgen.

Uit het impact assessment blijkt dat het huidige kader voor het nummerbeleid, voor zover het gaat om de toegang tot nummers voor interpersoonlijke communicatiediensten, met name de mogelijkheid om over te stappen met behoud van nummer, tot dusverre effectief is gebleken. De Commissie kiest in het DNA-voorstel voor het minimaal handhaven van deze bepalingen. De Commissie zal worden gevraagd om deze keuzes te motiveren.

Op het vlak van online fraude stelt de Commissie dat de rol van elektronische communicatiediensten daarbij beter moet worden geadresseerd in de onderliggende verordening.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het regelgevend kader voor telecom is in Nederland grotendeels vormgegeven in de Nederlandse Telecommunicatiewet (hierna: Tw). Veel van de bepalingen hieruit zijn een implementatie van de Europese Telecomcode. Ten aanzien van spectrum is het een randvoorwaarde voor alle vormen van draadloze elektronische communicatie dat per toepassing voldoende frequentieruimte beschikbaar is. Het kabinet heeft op het terrein van frequentiebeleid in de kern een ordende, verdelende en toezichhoudende rol. Het is de taak van het kabinet om frequentieruimte zodanig te verdelen dat zo goed mogelijk recht wordt gedaan aan de economische, maatschappelijke en culturele belangen die met frequentiegebruik zijn gemoeid. De algemene doelstelling en uitgangspunten voor het frequentiebeleid van het kabinet staan beschreven in de Nota Frequentiebeleid.² Hierin wordt het gebruik van frequentieruimte, het bestemmen en verdelen van deze ruimte in de aankomende periode beschreven. De indeling van het spectrum staat beschreven in het Nationaal Frequentieplan (hierna: NFP).³

Voor wat betreft connectiviteit hecht het kabinet belang aan het behouden en verstevigen van een hoogwaardige digitale infrastructuur, met bijbehorende connectiviteitsdoelstellingen, zoals opgenomen in de Strategie Digitale Economie.⁴ De wetgeving op het gebied van marktanalyses, aanmerkelijke marktmacht (hierna: AMM) en toegangsregulering wordt geregeld in hoofdstuk 6a van de Tw. Dit hoofdstuk geeft onze nationale toezichthouder, de ACM, de bevoegdheid om markten voor elektronische communicatie te analyseren en te bepalen of een onderneming AMM heeft. Als dat zo is, kan de ACM toegangsverplichtingen opleggen.

In Nederland staat in hoofdstuk 9 van de Tw beschreven dat alle consumenten in Nederland toegang moeten hebben tot basistelecomdiensten, zoals internet en spraak op een vaste locatie, tegen een betaalbare prijs en met voldoende kwaliteit, inclusief voorzieningen voor mensen met een handicap. Het Besluit universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen (BUDE) concretiseert de bepalingen uit hoofdstuk 9. Op dit moment is er geen universele dienstverplichting voor de beschikbaarheid van internet van kracht.

De bestaande bepalingen uit de Europese Telecomcode ten aanzien van gelijkwaardige toegang voor gebruikers met een handicap tot elektronische communicatiediensten zijn in Nederland geïmplementeerd in de Tw. Het betreft in de eerste plaats een verplichting voor aanbieders van openbare elektronische communicatienetwerken. Omdat de beschikbaarheid van deze voorzieningen niet door het normale functioneren van de markt kon worden gegarandeerd, is in 2023 daarom besloten tot aanwijzing van een partij om deze voorzieningen te verzorgen in de vorm van een bemiddelingsdienst voor eindgebruikers met een auditieve beperking of spraakbeperking.

² Ministerie van Economische Zaken, De Nota Frequentiebeleid 2016, 7 december 2016, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/12/07/de-nota-frequentiebeleid-2016>.

³ Nationaal Frequentieplan 2014, Besluit van de Minister van Economische Zaken van 3 november 2014, BWBR0035791.

⁴ Ministerie van Economische Zaken, Strategie Digitale Economie, 1 november 2022, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/11/18/rapport-strategie-digitale-economie>

Het nummerbeleid omvat het opstellen van nummerplannen en het opstellen van regels met betrekking tot het gebruik van nummers. Dit beleid is thans een ministeriële verantwoordelijkheid, waaronder de bevoegdheid voor het vaststellen van nummerplannen. De uitgifte van nummers en het toezicht op de naleving van de wettelijke regels zijn belegd bij de ACM. Het nummerbeleid wordt toegepast met inachtneming van, naast EU-regels, brede Europese en wereldwijde harmonisatie en standaardisatie.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt het initiatief van de Commissie voor de DNA om hiermee bij te dragen aan een toekomstbestendige digitale infrastructuur in de EU. De doelstelling van de Commissie om het wetgevend kader voor telecom verder te harmoniseren sluit aan bij het standpunt van het kabinet dat zij recent heeft uitgedragen in een Europese non-paper over digitale connectiviteit. Het verdiepen van de interne markt voor telecom is van belang om de Europese digitale infrastructuur ook op de lange termijn concurrerend, hoogwaardig, veilig, betrouwbaar en betaalbaar te houden. Daarvoor is het nodig dat het Europese regelgevend kader voor telecommunicatie minder gefragmenteerd is en beter op elkaar aansluit. Dit kan tevens bijdragen aan vereenvoudiging van het wetgevend kader voor telecom en vermindering van regeldruk. Het is daarbij belangrijk dat administratieve lasten voor ondernemingen niet toenemen. In dit licht kijkt het kabinet met een open en constructieve houding naar het voorstel om de bestaande Europese Telecomcode om te zetten in een verordening.

Het kabinet erkent het belang van de doelstelling van de verordening: het bevorderen van de draadloze en vaste digitale connectiviteit in de hele Europese Unie. Met name in de buitengebieden van Europa blijft de netwerkkwaliteit achter en dat kan ongunstig zijn voor de Europese en daarmee ook de Nederlandse economie.

Het kabinet is geen voorstander van de voorgestelde maatregelen op het gebied van spectrumbeleid. Het kabinet is van mening dat nationaal maatwerk belangrijk blijft voor het bevorderen van draadloze digitale connectiviteit, ook in buitengebieden. Met de voorgestelde aanpak kan in potentie de situatie verslechteren voor landen die op dit moment excellent presteren, zoals Nederland. Tegelijkertijd wordt niet voldoende door de Commissie onderbouwd dat de voorgestelde maatregelen de situatie voor de onder-presterende gebieden zal verbeteren. Daarbij constateert het kabinet dat gerichte maatregelen voor gebieden in de EU die achterblijven in termen van netwerkkwaliteit, zoals het opleggen van dekking- en snelheidsverplichtingen, op basis van het huidige kader al mogelijk zijn.

Positief is het kabinet op de voorgestelde versterking van de RSPG (in het voorstel vervangen door de RSPB) en de *peer review* systematiek, de sterkere conflictbeslechting en het sterker samen optrekken van EU-lidstaten buiten de EU. Wel heeft het kabinet nog vragen over de precieze inregeling van deze voorstellen.

Het kabinet erkent het belang van het zoveel mogelijk, op internationaal niveau en anders op EU-niveau, harmoniseren van frequentiebestemmingen. Op deze manier worden schaalvoordelen in de apparatuur markt maximaal benut en worden grensoverschrijdende coördinatieproblemen tot een minimum beperkt. Het kabinet kan zich echter niet vinden in de voorstellen van een nog bredere en een nog sterkere verplichte harmonisatie van het NFP. De prikkels voor vrijwillige harmonisatie van frequentiebestemmingen zijn vanwege schaalvoordelen en grenscoördinatie al voldoende sterk aanwezig binnen het huidige kader. Bovendien wijken

lidstaten nu al alleen af wanneer daar goede redenen, zoals rondom nationale veiligheid, geografische kenmerken of marktvraag, voor zijn.

Het kabinet ziet grote risico's in het voorstel tot het verstrekken van frequentievergunningen van onbeperkte duur. Voor defensiesystemen, waarvan de technologische eisen en operationele planning sterk kunnen variëren, is het bijvoorbeeld cruciaal dat nationale autoriteiten flexibel kunnen inspelen op specifieke spectrumbehoeften zonder te worden opgesloten door een EU-brede, onbegrensde licentie. Het omdraaien van de huidige systematiek van tijdelijke vergunningen is in de ogen van het kabinet niet passend om zowel de dynamiek tussen als binnen bepaalde frequentiebestemmingen te waarborgen. De huidige vergunningstermijnen blijken in veel EU-landen, waaronder Nederland, lang genoeg om voldoende investeringen te doen. Bovendien zijn langere vergunningstermijnen al mogelijk binnen het huidige wettelijk kader als deze in bepaalde EU-lidstaten nodig zouden zijn voor voldoende investeringen. Maatwerk per land verdient daarom de voorkeur van het kabinet. Daarbij is het voor het kabinet niet duidelijk wat de voorgestelde regels over verlengingen betekenen voor de al uitgegeven vergunningen, omdat het voorstel daar niet duidelijk over is. Verder heeft het kabinet twijfels bij de verhouding van de voorgestelde wijzigingen met betrekking tot het verstrekken van frequentievergunningen voor onbeperkte duur tot nationale en EU-rechtelijke normen inzake de verdeling van schaarse publieke rechten. Het kabinet zal de Commissie hierop bevragen.

Het kabinet onderschrijft het doel van de Commissie van EU-brede gigabit-dekking in 2030 voor het versterken van de economische groei in de EU en het verstevigen van haar concurrentiepositie in de wereld. Tegelijkertijd heeft het kabinet vragen aan de Commissie over de inzet op glasvezel als enige vaste-dragertechnologie voor de vervanging van kopernetwerken en het behalen van de gigabit-doelstelling. Ook plaatst het kabinet een kanttekening bij de proportionaliteit van de maatregelen voor koperuitfasering voor lidstaten zoals Nederland waar glasvezelnetwerken nagenoeg landelijk dekkend zijn en de gigabit-doelstelling nagenoeg zijn gehaald.

Het kabinet staat positief tegenover het behoud van de mogelijkheid tot toegangsregulering voor aanbieders van breedbanddiensten met AMM en de uitbreiding van symmetrische toegang. Het kabinet hecht veel waarde aan het bestaande kader, omdat effectieve mededinging in de telecom-sector bijdraagt aan de uitrol van breedbandnetwerken en betaalbaarheid voor eindgebruikers. Het kabinet zal zich ervoor inzetten dat waarborgen voor effectieve mededinging in het voorstel behouden blijven. Verdere invulling van het voorstel in acht nemend, ziet het kabinet potentie in een aantal aanvullende voorstellen op de Europese Telecomcode, zoals de geharmoniseerde toegangsproducten en de aanvullende flexibiliteit voor nationale toezichthouders om in te grijpen buiten de traditionele marktanalyses.

Het kabinet staat positief tegenover het behoud van de open-internet principes, in grotendeels ongewijzigde vorm. Wel heeft het kabinet vragen bij de meerwaarde van het onderbrengen van de OIR in de DNA en de nieuwe bevoegdheidsdelegatie die de Commissie voorstelt. Het kabinet zal zich primair inzetten voor behoud van de huidige principes van netneutraliteit en open internet.

Daarnaast ziet het kabinet weinig noodzaak voor nieuwe wetgeving ten aanzien van het bredere ecosysteem van interconnectiemarkten. De voorgestelde bepalingen over dit ecosysteem introduceren een conciliatiemechanisme zonder dat er sprake is van aantoonbaar marktfalen.

Daarbij heeft BEREK herhaaldelijk geconstateerd dat er sprake is van goed functionerende interconnectiemarkten, met voldoende concurrentie. Vrijwillige samenwerking, middels privaatrechtelijke afspraken, is hierbij de dominante werkwijze. In het geval dat het conciliatiemechanisme slechts dient ter bevordering van kleinere partijen in het ecosysteem, verwelkomt het kabinet dit voorstel. Echter blijkt uit de overwegingen dat de Commissie stelt dat er een oneerlijke kostenverdeling is tussen partijen in het interconnectie-ecosysteem, een probleemstelling die het kabinet niet deelt. Het kabinet is daarom bezorgd dat het beoogde conciliatiemechanisme zich onbedoeld leent voor misbruik ten nadele van middelgrote en kleinere content- en applicatieaanbieders. Partijen in het interconnectie-ecosysteem kunnen gewone commerciële geschillen doen laten lijken op structureel falen van het ecosysteem, door herhaaldelijk bemiddeling aan te vragen. Dit leidt tot zorgen bij het kabinet over de werkelijke vrijwilligheid onder het voorgestelde bemiddelingsmechanisme en daarmee over de positie van kleinere content- en applicatieaanbieders, zoals innovatieve scale-ups, in het bredere interconnectie-ecosysteem. Het kabinet zal daarom vragen om een betere onderbouwing van de noodzaak van nieuwe wetgeving voor het interconnectie-ecosysteem. Het kabinet zal dit onder de aandacht brengen bij de Commissie en vragen naar de redenen waarom de Commissie deze bepalingen voorstelt.

Het kabinet is voorzichtig positief over de voorgestelde harmonisatie op registraties via de *Single Passport Procedure*. Het kabinet vindt het echter niet wenselijk wanneer dit onbedoeld de deur zou openen naar de situatie dat telecompartijen uitwijken naar het meest gunstige toezichtskader (*forum-shopping*). Tijdens de onderhandelingen zal het kabinet dit onder de aandacht brengen.

Het kabinet staat niet onwelwillend ten aanzien van de voorstellen over de bestuurlijke inrichting. Zo kan het kabinet zich vinden in de voorgestelde versteviging van de RSPB en de *peer review* systematiek, de sterkere conflictbeslechting in geval van *cross-border* interferentie en het naar buiten de EU toe nog sterker samen optrekken. Positief is ook dat het voorstel voorziet in een versterkte samenwerking tussen RSPB en BEREK. Hieronder valt ook de oprichting van het ODN, dat voor zowel RSPB als BEREK taken zal uitvoeren. Het kabinet acht het positief als opinies van RSPB en BEREK integrale analyses bevatten die zowel op technische aspecten van frequentiebeleid zien als op marktwerking in de EU en in de lidstaten afzonderlijk.

Het kabinet staat in beginsel positief tegenover voorstellen die de bereikbaarheid en toegankelijkheid van 112 vergroten. Tegelijkertijd heeft het kabinet vragen over de handhaafbaarheid van de regels voor aanbieders van niet-openbare elektronische communicatiediensten en de rol of functie die de Europese Commissie voor de EDI-wallet beoogt bij 112 oproepen. Het kabinet wijst erop dat het gebruik van een EDI-wallet vrijwillig is en dat burgers zelf moeten kunnen bepalen of, wanneer en op welke wijze zij hun EDI-wallet gebruiken. Bezien moet worden hoe de voorgestelde functionaliteiten zich verhouden tot de eIDAS-verordening en de bescherming van persoonsgegevens. Het kabinet heeft daarom vragen over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het voorstel en zet erop in dat alternatieven om het gewenste doel te bereiken serieus worden afgewogen. Het kabinet zal de Commissie om opheldering vragen om te kunnen beoordelen of er meerwaarde is voor het gebruik van een EDI-wallet als extra middel voor 112-oproepen.

Het kabinet staat positief tegenover het voorgestelde gebruik van *Europese Business Wallets* door bevoegde instanties. Dit voorstel is in lijn met de doelstellingen van de recent voorgestelde *Europese Business*

*Wallets-verordening*⁵. Het kabinet wijst erop dat de verplichtingen voor publieke organisaties voor het bezitten en gebruiken van Europese Business Wallets in lijn moeten blijven met de momenteel in onderhandeling zijnde *Europese Business Wallets-verordening*.

Verder staat het kabinet in beginsel positief tegenover de voorstellen van Commissie over het opnemen van enkele bepalingen van de ePrivacy-richtlijn. Ook is het kabinet positief over het voorstel van de Commissie over de universele dienst, maar het kabinet stelt hierbij wel vast dat de voorgestelde rol van de Commissie bij het vaststellen van de minimum-diensten en -snelheden tot een uitbreiding van beslissingsbevoegdheid bij de Commissie leidt. Het is voor het kabinet van belang dat de lidstaten de bevoegdheid houden om zelf te bepalen wanneer de verplichting wordt ingezet, zowel wat betreft de beschikbaarheid als voor de betaalbaarheid van diensten. Dit wordt verder toegelicht in onderdeel 6b.

Het kabinet is positief dat in het voorstel grotendeels de bestaande bepalingen betreffende nummerbeleid uit de Europese Telecomcode worden gecontinueerd. Nederland staat vooralsnog kritisch tegenover het voorgestelde kader voor een verdere harmonisering van het nummerbeleid, betreffende het opstellen van een pan-Europees nummerplan en de aanvullende bevoegdheden van de Commissie en de rollen van de ODN en BEREC daarbij. Het kabinet is tevens in beginsel geen voorstander van het volledig beleggen van aan nummerbeleid gerelateerde taken bij een onafhankelijke nationale regelgevende instantie. Veel beleidsvraagstukken bij het beheer van nationale nummerplannen en het opstellen van regels met betrekking tot het gebruik van nummers vragen om een weging van diverse publieke belangen.

Het kabinet onderschrijft het belang van een intensievere en gerichte aanpak van online fraude die plaatsvindt via telecomvoorzieningen, waaronder telefoonnummers. Het kabinet staat daarom positief tegenover de voorgestelde maatregelen betreffende de samenwerking tussen telecomaanbieders en nationale bevoegde instanties en de grotere rollen van de betrokken Europese instanties BEREC, ODN en de Commissie zelf. Die positieve grondhouding geldt ook voor de voorgestelde zorgplicht voor individuele aanbieders. Daarbij moet wel worden verduidelijkt hoe deze zich verhoudt met een vergelijkbare zorgplicht die is opgenomen in de voorziene *Payment Service Regulation* (PSR). Het kabinet vindt het van belang dat er voldoende waarborgen zijn, in relatie tot privacy, voor de mogelijkheden voor gegevensverwerking bij door telecomaanbieders uit te voeren maatregelen inclusief vervolgacties richting betrokkenen, alsook voor de maatregelen die de ODN kan ontwikkelen op grond van gegevens gedeeld door de lidstaten. Voorts vindt Nederland dat verschillende communicatiekanalen moeten worden betrokken, waaronder ook *over-the-top* (hierna: OTT) toepassingen die telefoonnummers enkel gebruiken voor de authenticatie van haar gebruikers (en niet voor routing). Nederland zal pleiten voor een zo gelijk mogelijk speelveld ook met betrekking tot deze OTT-toepassingen.

Het kabinet ziet dat de Commissie het initiatief neemt om inhoudelijke beoordelingen uit te voeren. Het kabinet beoordeelt deze proactieve houding om te kijken naar weerbaarheid als positief en is ook benieuwd naar de verdere toelichting door de Commissie. Het kabinet vraagt zich af bij hoe die beoordelingen zich verhouden tot de Richtlijn betreffende de weerbaarheid van kritieke entiteiten (hierna: CER-richtlijn) en de Richtlijn

⁵ Rijksoverheid, *Verordening European Business Wallets* (BNC-fiche 3, 16 januari 2026), <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2025/11/19/fiche-3-verordening-europese-business-wallet>

Netwerk- en Informatiebeveiliging (hierna: NIS2-richtlijn). Zo kan er sprake zijn van overlap met risicobeoordelingen die lidstaten moeten uitvoeren vanuit de CER-richtlijn, de activiteiten die worden uitgevoerd onder de NIS2 Samenwerkingsgroep en de beveiligingsmaatregelen die aanbieders moeten treffen op grond van de NIS2-richtlijn. Ook vraagt het kabinet zich af of dit mogelijk tot extra regeldruk bij aanbieders gaat leiden.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De meerderheid van de lidstaten onderschrijft de doelstellingen van het DNA-voorstel. Tevens zal de meerderheid van de lidstaten kritisch staan tegenover het merendeel van de middelen die de Commissie wil inzetten om haar voorgestelde doelen te bereiken, onder andere vanwege het voorstel om beslissingsbevoegdheid over spectrumbeleid af te staan aan de Commissie. Verder beoordeelt de meerderheid van lidstaten naar verwachting positief dat het toegangsreguleringskader grotendeels behouden blijft. Meerdere lidstaten vinden het naar verwachting van belang dat consumentenbescherming goed geborgd blijft in het voorstel. Meerdere lidstaten zijn naar verwachting daarbij kritisch over enige aanpassing van bestaande principes van netneutraliteit en de introductie van een conciliatiemechanisme. Enkele lidstaten vinden naar verwachting dat de rechtsvorm van het voorstel een richtlijn zou moeten zijn, in plaats van de voorgestelde verordening.

De positie van het Europees Parlement is nog niet bekend. Het is nog niet bekend in welke commissie het voorstel wordt behandeld en wie de rapporteur voor het voorstel is.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Het oordeel van het kabinet is positief. Het voorstel is gebaseerd op Artikel 114 VWEU. Artikel 114 VWEU geeft de EU de bevoegdheid tot harmonisatie van nationale wetgeving die de instelling en de goede werking van de interne markt betreft. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. De voorgestelde verordening strekt volgens het kabinet, zoals ook aangegeven in paragraaf 2a, tot de bevordering van de werking van de interne markt, aangezien het beoogt het Europese regelgevend kader voor telecommunicatie minder gefragmenteerd te maken en beter op elkaar aan te laten sluiten. Op het terrein van de interne markt is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, eerste lid, onderdeel a VWEU).

b) Subsidiariteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet de subsidiariteit van het optreden van de Commissie. Dit houdt in dat het kabinet op de gebieden die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen of wanneer sprake is van een voorstel dat gezien zijn aard enkel door de EU kan worden uitgeoefend, toetst of het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kan worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kan worden bereikt (het subsidiariteitsbeginsel). Het

subsidiariteitsoordeel over het voorstel is positief. Het voorstel heeft tot doel bij te dragen aan een toekomstbestendige digitale infrastructuur in de EU. Gezien het grensoverschrijdende karakter van digitale infrastructuur en de telecommarkt kan de doelstelling van het voorstel onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, daarom is een EU-aanpak nodig. Door het verder harmoniseren van het wetgevend kader worden belemmeringen op de interne markt voor telecom verminderd. Om die reden is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de inhoud en vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de EU-verdragen te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet is positief, met enkele kanttekeningen. Het voorstel heeft tot doel bij te dragen aan een toekomstbestendige digitale infrastructuur in de EU. Het voorgestelde optreden is wel geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat over het algemeen verdere harmonisatie van het wetgevend kader voor telecom naar verwachting zal bijdragen aan het verminderen van fragmentatie tussen de wettelijke kaders van lidstaten. Dit bevordert de ontwikkeling van een toekomstbestendige digitale infrastructuur in de EU. Het voorstel gaat over het algemeen niet verder dan noodzakelijk, omdat een beter functionerende interne markt voor elektronische communicatienetwerken door verdere harmonisering en waarborgen van effectieve mededinging bijdraagt aan investeringen, innovaties en de kwaliteit van de digitale infrastructuur in de EU.

Wel zet het kabinet een kanttekening bij de voorgestelde inperking van de bevoegdheid van nationale overheden op spectrumbeleid als gevolg van nieuwe voorschriften en aangekondigde uitvoeringshandelingen. Het kabinet is van mening dat nationaal maatwerk belangrijk blijft om in te kunnen spelen op nationale omstandigheden en beleidsdoelen voor het bevorderen van draadloze digitale connectiviteit, ook in buitengebieden. Met de voorgestelde aanpak kan in potentie de situatie verslechteren voor landen die op dit moment excellent presteren, zoals Nederland.

Het kabinet plaatst een kanttekening bij de administratieve lasten voor overheden en bedrijven, als gevolg van de nieuwe maatregelen rond koperuitfasering. De lasten als gevolg van het opstellen van uitfaseringsplannen en verplichtingen tot realiseren huisaansluitingen staan mogelijk niet in verhouding tot het te bereiken doel van een transitie naar glasvezel, met name in lidstaten met reeds een hoge dekking van netwerken met zeer hoge capaciteit. Het kabinet zal zich inzetten voor een proportioneel voorstel waarbij de lasten in verhouding staan tot het doel.

Het kabinet heeft vragen over de meerwaarde van noodhulpcommunicatie via de EDI-wallet in relatie tot bestaande vormen van noodhulpcommunicatie. Meer duidelijkheid is nodig om te kunnen bepalen of het doel niet op andere, minder ingrijpende, wijze verwezenlijkt kan worden en deze verplichting niet verder gaat dan noodzakelijk.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie geeft in het voorstel aan dat de uitvoering € 61 miljoen kost voor de periode 2028–2034 vanuit de EU-begroting, bestaande uit € 4 miljoen aan operationele uitgaven en € 57 miljoen aan administratieve uitgaven (voornamelijk personeelskosten). Deze financiering vindt plaats doorerschikking van beschikbare budgetten binnen het Directoraat-generaal Communicatienetwerken, Inhoud en Technologie (hierna: DG CNECT). De Commissie schrijft in het voorstel 47 FTE nodig te hebben voor de uitvoering van haar taken, à circa € 8 miljoen per jaar. Hiervan worden 42 FTE herschikt binnen DG CNECT. Daarnaast vraagt de Commissie 5 nieuwe FTE bovenop de huidige personeelsniveaus voor nieuwe taken op het gebied van satellietautorisaties, radiofrequentiebeheer en harmonisatie.

In het voorstel wordt voorgesteld om het aantal medewerkers voor ODN op te laten lopen van 4 naar 25 FTE (vanaf 2028). In totaal zou voor het ODN € 19 miljoen nodig zijn voor de periode 2028–2034. Deze kosten worden volledig gefinancierd uit inkomsten van toekomstige heffingen op satellietspectrum autorisatierechten en eventueel EU-nummeringsautorisatierechten en belasten de EU-begroting niet.

Nederland is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Het kabinet wil niet vooruitlopen op de integrale afweging van middelen na 2027. Daarnaast moet de ontwikkeling van de administratieve uitgaven in lijn zijn met de ER-conclusies van juli 2020 over het MFK-akkoord. Het kabinet is kritisch over de stijging van het aantal werknemers.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor Rijksoverheid en/ of medeoverheden

Zoals het voorstel nu voorligt kunnen er financiële consequenties zijn voor de Rijksoverheid. Op dit moment worden voor medeoverheden geen directe financiële consequenties verwacht. Voor de Rijksoverheid zijn mogelijke financiële consequenties incidenteel en structureel van aard, waaronder de doorberekening van frequentierechten. Deze raken verschillende uitvoeringsorganisaties, waaronder de Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (hierna: RDI) en de ACM. (Eventuele) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline. Tegelijkertijd voorziet dit voorstel tot een samenvoeging van verschillende, reeds geïmplementeerde, richtlijnen. Dit zal initieel tijdelijk extra personele capaciteit vragen (zie ook 6a) maar zou op termijn ook een bepaalde efficiëntie mogelijk moeten maken.

Met betrekking tot frequentieautorisaties en -handhaving zal de Commissie een jaar na inwerkingtreding van de verordening een aanbeveling publiceren met methodes voor het doorberekenen van de kosten voor toezicht en handhaving. Waar het gaat om de door de Commissie aangekondigde methodologie om jaarlijkse kosten door te berekenen, kan het kabinet nog niet overzien wat hiervan de impact is op kosten die door de uitvoerder en toezichthouder RDI worden vastgesteld. Het kabinet zal de Commissie op dit punt om verduidelijking vragen.

Wat betreft de methodologie bij selectieprocedures (veilingen) wordt opgemerkt dat vanwege de scheiding van ontvangsten en uitgaven (incidentele) veilingopbrengsten in principe volgens de begrotingsregels terugvloeien naar de schatkist.

De invoering van het nieuwe conciliatiemechanisme betekent mogelijk extra kosten (incidenteel en structureel) voor de ACM. Deze worden in eerste instantie beperkt ingeschat. Het aantal bemiddelingsaanvragen is moeilijk te voorspellen, maar blijven naar verwachting beperkt. Deze verwachting is op basis van gesprekken met marktpartijen, het BEREC IP-IC rapport 2024 en het eigen IP-interconnectie-onderzoek van de ACM erop dat de markt goed functioneert. Het organiseren van bemiddelingen, informatie-uitwisseling met BEREC en verzorgen van verslaglegging vraagt structurele inzet van personeel.

Aanvullend zullen er voor de overheid financiële consequenties zijn voor aanpassingen van de EDI-wallet om deze te kunnen gebruiken voor noodhulpcommunicatie. De financiële impact hiervan is niet inzichtelijk gemaakt in het voorstel. Het kabinet zal zich er voor inzetten dat wordt aangesloten op reeds bestaande of alternatieve systemen voor noodhulpcommunicatie.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Het is waarschijnlijk dat het voorstel zal leiden tot kostenbesparingen en regeldrukverminderingen voor grensoverschrijdend opererende aanbieders van breedbanddiensten, doordat het wettelijk kader verder wordt geharmoniseerd en een rechtstreekse werking krijgt. Hierdoor hoeven zij niet langer in elke lidstaat aan afzonderlijke en verschillende wettelijke kaders te voldoen. Ook zal voor hen naar verwachting de *Single Passport Procedure* leiden tot een vermindering van administratieve lasten, doordat zij niet langer in elke lidstaat afzonderlijk een notificatieprocedure hoeven te doorlopen, maar kunnen volstaan met een enkele notificatie. Het voorstel beoogt hiermee een administratieve vereenvoudiging te realiseren. Voor aanbieders van breedbanddiensten die reeds uitsluitend nationaal opereren of blijven opereren, volgt uit het impact assessment onvoldoende of zij te maken krijgen met een regeldrukvermindering. Het kabinet zal de Commissie verzoeken hierover opheldering te geven.

Naar voorzichtige eerste inschatting heeft het voorstel ten aanzien van het spectrum geen (grote) regeldrukgevolgen voor het bedrijfsleven. De precieze effecten, bijvoorbeeld als gevolg van nieuwe informatieverplichtingen ten behoeve van de ODN-database voor spectrumgebruik, zijn echter nog niet te kwantificeren. Het kabinet zal de Commissie bevragen over mogelijke regeldrukeffecten van dit onderdeel van het voorstel.

Ten aanzien van satellietcommunicatie omvat het voorstel gegarandeerde toegang voor satelliet-aanbieders tot spectrum met dezelfde voorwaarden in elk EU-land. Dat zou financiële voordelen kunnen opleveren voor satellietaanbieders door schaalvergroting. Daarnaast werkt deze gegarandeerde toegang mogelijk verlagend voor de regeldruk van satellietaanbieders, aangezien zij eenvoudiger toegang krijgen tot spectrum in de gehele EU volgens eenvormige voorwaarden.

De bepalingen ten aanzien van de transitie naar glasvezel hebben regeldrukgevolgen voor de aanbieders van kopernetwerken, gezien zij een plan voor uitfasering moeten opstellen. Ook aanbieders van glasvezelnetwerken krijgen te maken met een toename in regeldruk, als gevolg van

een mogelijke verplichting door de toezichthouder om huisaansluitingen te realiseren waar koper uitgefaseerd is.

Het DNA-voorstel introduceert een nieuw vrijwillig conciliatiemechanisme voor geschillenbeslechting tussen marktpartijen die deel uitmaken van het interconnectie-ecosysteem. Op verzoek van aanbieders van elektronische communicatienetwerken of andere ondernemingen actief in het ecosysteem regelen nationale regelgevende autoriteiten een bemiddelingsgesprek. Het mechanisme kent een volledig vrijwillig karakter en creëert geen nieuwe verplichtingen voor bedrijven. Alleen bedrijven die besluiten gebruik te maken, of deel te nemen aan, het mechanisme ondervinden regeldruk in de vorm van deelname aan het proces. Zoals eerder opgemerkt in paragraaf 3b, heeft het kabinet wel vraagtekens bij de daadwerkelijke vrijwilligheid van het mechanisme, en daarmee ook zorgen voor de daadwerkelijke regeldruk. Op het moment dat er wel wordt deelgenomen aan de bemiddelingen, resulteert dit in administratieve lasten voor het voorbereiden en indienen van een conciliatieverzoek, deelname aan het bemiddelingsgesprek en eventuele opvolging van gemaakte afspraken. Gezien het vrijwillige karakter is de omvang van de regeldruk afhankelijk van het daadwerkelijke gebruik van het mechanisme, wat op voorhand niet nauwkeurig te voorspellen is. Alle ondernemingsgroottes kunnen gebruik maken van het mechanisme, inclusief kleine en middelgrote ondernemingen. Het impact assessment van de Commissie bij het voorstel bevat geen uitwerking van dit mechanisme, of de eventuele lasten. Het kabinet zal de Commissie vragen een toelichting te geven over verwachte regeldrukeffecten van dit onderdeel van het voorstel.

Op het gebied van weerbaarheid kan het voorstel van de Commissie mogelijk leiden tot regeldruk door mogelijke extra (administratieve) verplichtingen bij aanbieders van openbare elektronische netwerken en diensten door het *Preparedness Plan for Digital Infrastructure* van BEREC. Het kabinet zal de Commissie vragen om dit te verduidelijken.

Ten aanzien van de bescherming van eindgebruikers en nummerbeleid blijven de lasten voor het bedrijfsleven grotendeels hetzelfde, aangezien de bepalingen die zien op de bescherming van eindgebruikers grotendeels integraal zijn overgenomen uit de Europese Telecomcode in het DNA-voorstel.

Private aanbieders van EDI-wallets zullen aanvullende investeringen moeten doen om ervoor te zorgen dat de EDI-wallets gebruikt kunnen worden voor noodhulpcommunicatie. Het is niet te verwachten dat het voorstel directe regeldrukgevolgen heeft voor burgers.

Reactie kabinet op advies ATR

Het Adviescollege toetsing regeldruk kwam tot de volgende adviespunten ten aanzien van het BNC-fiche:

1. ATR adviseert om de regeldrukeffecten (inclusief inhoudelijke nalevingskosten) voor het Nederlandse bedrijfsleven in kaart te brengen, of aan te geven waarom deze kwantificering niet mogelijk is.
2. ATR geeft aan dat indien kwantificering niet mogelijk wordt geacht, het van belang is om wel te analyseren in hoeverre de marktsituatie in Nederland afwijkt van de EU in den brede en wat de impact hiervan is op de regeldruk.
3. ATR adviseert om voor dit voorstel aan te geven in hoeverre een adequate EU-besluitvorming vanuit regeldruk mogelijk is, gezien de

tegenstrijdigheden en lacunes die het bijbehorende Impact Assessment bevat.

Het kabinet constateert dat kwantificering van de regeldrukeffecten (inclusief inhoudelijke nalevingskosten) van het voorstel voor het Nederlandse bedrijfsleven niet mogelijk is zonder nader onderzoek, gezien het impact assessment van de Commissie slechts beperkt de regeldrukeffecten kwantificeert, en slechts een EU-brede analyse maakt.

De Nederlandse marktsituatie wijkt in ieder geval af van de EU in den brede, gelet op de voortgang van de uitrol van netwerken van zeer hoge capaciteit (zowel vast als mobiel). Hier loopt Nederland voor op het EU-gemiddelde.⁶ Het is mogelijk dat voor wat betreft vaste connectiviteit Nederlandse bedrijven, zonder actieve AMM-regulering, lagere regeldrukeffecten kennen dan gemiddeld genomen in de EU. Verdere regeldrukverlaging, als gevolg van bijvoorbeeld de voorgestelde *Single Passport*-procedure, zullen met name gevolgen hebben voor Nederlandse telecombedrijven die grensoverschrijdend in de EU actief zijn. De afwijkende marktsituatie en bijbehorende regeldrukeffecten voor overige bepalingen, zoals ten aanzien van spectrum en IP-interconnectie, kunnen niet vooraf ingeschat worden.

Het kabinet neemt kennis van de positieve opinie met kanttekening over de kwaliteit van het impact assessment van de Raad voor regelgevings-toetsing van de Commissie. Niettemin constateert het kabinet dat het uitgevoerde impact assessment door de Commissie op bepaalde punten niet volledig is. Het inschatten van mogelijke effecten van beoogde EU-wetgeving is een belangrijk onderdeel in de Europese beleidscyclus om te komen tot weloverwogen besluitvorming. Impact assessments spelen daarbij een belangrijke rol in de doelstelling van het kabinet en de Commissie om onnodige regeldruk van EU-wetgeving te voorkomen en waar mogelijk te verminderen. Vanuit dat perspectief bezien beschouwt het kabinet een impact assessment als een noodzakelijk ondersteunend instrument in het besluitvormingsproces. Zoals eerder aangegeven in dit fiche zal het kabinet de Commissie verzoeken opheldering te geven of nader te specificeren wat de verwachte gevolgen zijn, met name op het gebied van regeldruk, van onderdelen van het voorstel waar dit onvolgende duidelijk naar voren komt in het impact assessment. In het geval de Commissie over de onduidelijke onderdelen van het impact assessment niet een adequate opheldering kan geven van de verwachte (regeldruk) gevolgen, dan zal het kabinet zelf nader actie ondernemen. Bijvoorbeeld door het consulteren van Nederlandse ondernemingen die door de nieuwe verordening worden geraakt. Hiermee kan het kabinet regeldrukgevolgen voor Nederlandse ondernemingen meewegen in het Europese besluitvormingsproces.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het voorstel moet bijdragen aan het versterken van het Europese concurrentievermogen door het versterken en toekomstbestendig maken van digitale infrastructuur. Dit is cruciaal voor de digitale transformatie van de EU en is randvoorwaardelijk voor het gebruik en ontwikkeling van digitale technologie zoals AI en Cloud, het leveren van digitale overheidsdiensten en ontwikkeling van digitale vaardigheden. De rapporten van Letta en Draghi onderstrepen de cruciale rol van digitale infrastructuur

⁶ https://digital-decade-desi.digital-strategy.ec.europa.eu/datasets/desi/charts/desi-indicators?period=desi_2025&indicator=desi_vhcn & https://digital-decade-desi.digital-strategy.ec.europa.eu/datasets/desi/charts/desi-indicators?period=desi_2025&indicator=desi_5gcov

voor de Europese concurrentiekracht. Tegelijkertijd identificeren de rapporten van Letta en Draghi een gefragmenteerde markt voor elektronische communicatie in de EU en is verdere verdieping van de interne markt aanbevolen. Het voorstel beoogt daarom een versimpeld en eenduidig wetgevend kader voor digitale connectiviteit. Het kabinet onderschrijft de conclusie dat het verder verdiepen van de interne markt voor elektronische communicatie nodig is, mits op bepaalde terreinen, zoals spectrumfrequenties, nationaal maatwerk mogelijk blijft. Daarbij is het ook van belang dat effectieve mededinging in de telecomsector wordt gewaarborgd. Juist concurrentie tussen aanbieders van internetdiensten draagt bij aan investeringen in digitale infrastructuur die hoogwaardig is en bovendien betaalbaar voor eindgebruikers.

Het voorstel van de Commissie heeft geopolitieke aspecten. Zo moet het voorstel bijdragen aan het versterken van de Europese markt voor satelliet connectiviteit, en in het verlengde daarvan, het versterken van de strategische autonomie van de EU. Het voorstel heeft mogelijk gevolgen voor de relatie met derde landen voor wat betreft het adresseren van schadelijke grensoverschrijdende interferentie.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Het DNA-voorstel is een EU-verordening en vervangt onder andere de Europese Telecomcode. De Telecomcode is een EU-richtlijn die in 2018 vier oudere EU-richtlijnen verving.

Het kabinet voorziet dat de uitvoering van de DNA consequenties zal hebben voor Nederlandse regelgeving. Dat houdt voor een deel verband met de overgang van EU-richtlijn naar EU-verordening. EU-verordeningen zijn rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten van de Europese Unie en mogen daarom, anders dan EU-richtlijnen, in beginsel niet worden omgezet in nationale regelgeving. Wel vergt de uitvoering van EU-verordeningen vaak de totstandbrenging van nationale uitvoeringsregelgeving, waarin onder meer instanties kunnen worden aangewezen die zijn belast met de uitvoering van of het toezicht op de EU-verordening, en waarin op nationaal niveau sanctionering en rechtsbescherming kunnen worden geregeld. Verder zijn lidstaten verplicht om nationale regelgeving te wijzigen of in te trekken als die strijdig is met de betreffende EU-verordening.

Het overgrote deel van de huidige Tw, en de daarop gebaseerde algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen (hierna samen genoemd: Tw) zijn het resultaat van de omzetting van verschillende EU-richtlijnen die in de afgelopen dertig jaar zijn vastgesteld. Het kabinet verwacht dat dit Nederlandse stelsel naar aanleiding van de DNA ingrijpend zal moeten worden gewijzigd. Grote delen van de inhoudelijke normen met betrekking tot telecommunicatie, die nu nog ter implementatie van de Europese Telecomcode zijn opgenomen in de Tw, zullen waarschijnlijk moeten worden geschrapt, omdat zij voortaan zullen staan in de rechtstreeks toepasselijke DNA.

Ter uitvoering van de DNA is in de Tw in beginsel alleen nog plaats voor bepalingen over de aanwijzing van bevoegde autoriteiten, toezicht en uitvoering, en voor toepassing van de DNA voor zover die lidstaten expliciet de mogelijkheid geeft tot nadere uitwerking of afwijking van de DNA. Deze operatie is geen sinecure, te meer omdat substantiële delen van de Tw het resultaat zijn van de omzetting of uitvoering van andere

EU-regelgeving dan de Europese Telecomcode, onder meer de ePrivacy-richtlijn, de EIDAS-verordening, de radioapparatenrichtlijn, de OIR of van nationaal beleid, waarbij er vaak juridische dwarsverbanden zijn tussen deze domeinen.

Ten opzichte van de Europese Telecomcode voorziet het DNA-voorstel in een aantal verschuivingen van bevoegdheden van de lidstaten naar de Commissie. Hierop is reeds ingegaan in de paragraaf over de beoordeling en inzet ten aanzien van dit voorstel in dit fiche.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Er worden zes gedelegeerde handelingen in het voorstel aan de Commissie toegekend (art. 22, lid 3; art. 39, lid 4, onder f; art. 82, lid 1; art. 103, lid 5; art. 106, lid 8; art. 114). Het kabinet staat deels positief en deels negatief tegenover de uitvoeringshandelingen. Het betreft allereerst de bevoegdheid om via gedelegeerde handelingen de processen en voorwaarden voor toegang tot geharmoniseerd radiospectrum of delen daarvan op EU-niveau vast te stellen (art. 22, lid 3). Daarnaast krijgt de Commissie de bevoegdheid om een methode vast te stellen voor de berekening van vergoedingen voor het gebruik van satellietfrequenties op EU-niveau, in het bijzonder de jaarlijkse vergoedingen en/of eenmalige inkomsten vanuit EU-spectrumautorisaties voor satellietcommunicatie (art. 39, lid 4, onder f). Ook krijgt de Commissie de bevoegdheid om één maximumterminatietarief voor mobiele en één voor vaste gespreksafgifte in de hele Unie vast te stellen en periodiek te herzien (art. 82, lid 1). Voorts kan de Commissie via gedelegeerde handelingen nadere maatregelen vaststellen ter aanvulling van de door aanbieders te nemen fraudepreventiemaatregelen, zodat de effectiviteit, coördinatie en complementariteit van deze maatregelen binnen de Unie worden gewaarborgd (art. 103, lid 5). Tevens wordt de Commissie gemachtigd om maatregelen vast te stellen die nodig zijn om effectieve noodhulpcommunicatie in de Unie te waarborgen, onder meer met betrekking tot technische specificaties voor noodhulpcommunicatie via de EDL-wallet, en gelijkwaardige toegang voor eindgebruikers met een beperking en routing naar de meest geschikte meldkamer (art. 106, lid 8). Tot slot krijgt de Commissie de bevoegdheid om, via gedelegeerde handelingen, bijlagen bij de verordening (m.n. over transparantie informatie, interoperabiliteit van radio en tv-apparatuur en parameters voor *wholesale*-producten) aan te passen aan technologische en maatschappelijke ontwikkelingen of veranderingen in marktvraag (art. 114).

Het toekennen van de bevoegdheid in artikel 22, lid 3 is niet mogelijk, omdat het een essentieel onderdeel van de basishandeling betreft. Dit artikel betreft de voorwaarden voor toegang tot frequentiespectrum, waarbij de Commissie zelf zou kunnen bepalen welke voorwaarden gelden voor onder meer de verdeling van frequenties via veilingen. Volgens het kabinet moeten de randvoorwaarden voor frequentieverdeling in de basishandeling worden geregeld.

Het kabinet kan ten aanzien van de gedelegeerde handeling uit artikel 39, lid 4, onder f en artikel 106, lid 8 nog niet beoordelen of deze delegatie mogelijk en wenselijk is. Het kabinet acht beide handelingen niet voldoende afgebakend, omdat onduidelijk is wat de Commissie op EU-niveau wil regelen, welke bestaande regelgeving op lidstaatniveau kan of moet blijven bestaan, en welke opdracht de Commissie aan de lidstaten wil kunnen geven voor uitvoering door de lidstaten. Het kabinet zal de Commissie vragen om hier duidelijkheid over te verschaffen.

Ten aanzien van de uitvoeringshandelingen uit artikel 82, lid 1 en artikel 103 is delegatie mogelijk, omdat het een niet-essentieel deel van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheid acht het kabinet wenselijk vanwege de behoefte aan flexibiliteit en snelheid in het wetgevingsproces zonder toepassing van een uitgebreide wetgevingsprocedure. Het kabinet kan zich vinden in de keuze voor delegatie (in plaats van uitvoering), omdat de bevoegdheden strekken tot het aanvullen en wijzigen van niet-essentiële onderdelen van de verordening. Voor wat betreft artikel 82, lid 1, gaat het om normering. Voor wat betreft artikel 103, lid 5, gaat het om aanvullende regulering onder een afgebakende doelstelling. Het kabinet acht deze bevoegdheden voldoende afgebakend.

Het toekennen van de bevoegdheid in artikel 114 is mogelijk ten aanzien van de handeling die zien op annex IV en V, omdat het een niet-essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk voor de gedelegeerde handeling die zien op annex IV en V, omdat de handeling ziet op aanpassing van de beschrijving van de vereisten voor digitale relevantie en aanverwante categorieën, en het wenselijk is dat de Commissie deze actualiseert naar aanleiding van technologische en maatschappelijke ontwikkelingen. Het kabinet kan zich vinden in de keuze voor delegatie (in plaats van uitvoering), omdat de niet-essentiële onderdelen van de verordening betreft en gaat om aanvullingen of wijzigingen van de annexen. Het kabinet acht deze bevoegdheden voldoende afgebakend.

Ten aanzien van de gedelegeerde handeling die ziet op annex VI is de delegatie niet mogelijk, omdat het een essentieel onderdeel van de basishandeling betreft aangezien het ziet op de voorwaarden voor de verdeling van frequentieruimte door de Commissie.

Daarnaast bevat het voorstel bevoegdheden voor de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen. Er zijn 30 uitvoeringshandelingen in het voorstel. Het kabinet staat deels positief en deels negatief tegenover de uitvoeringshandelingen.

Het betreft allereerst de bevoegdheden rond het spectrum en satellietkader. Ten eerste de bevoegdheid van de Commissie om, na advies van het RSPB, bindende oplossingen vast te stellen voor hardnekkige gevallen van grensoverschrijdende schadelijke interferentie tussen lidstaten en in de context van solidariteitsmechanismen bij interferentie door derde landen (art. 14, leden 4 en 6). Tevens krijgt de Commissie de bevoegdheid om een Uniewijde radiospectrumstrategie en operationele routekaarten vast te stellen, inclusief mijlpalen en termijnen voor beschikbaarheid en toewijzing van frequentiebanden (art. 17, lid 3), en om, waar nodig, gemeenschappelijke tijdslijnen voor de autorisatie van geharmoniseerde banden vast te stellen of te wijzigen (art. 18, lid 6). Verder kan de Commissie via uitvoeringshandelingen gemeenschappelijke autorisatievoorwaarden voor bepaalde banden bindend maken in alle lidstaten (art. 22, lid 2) en een één-loket-procedure nader uitwerken voor gecoördineerde toekenning van individuele gebruiksrechten in meerdere lidstaten (art. 22, lid 5). Ook kan de Commissie bepalen welke banden vallen onder de *database* voor gedeeld spectrumgebruik en welke uniforme vormvereisten en praktische regelingen gelden voor gegevensaanlevering door nationale autoriteiten (art. 28, lid 2), en een gemeenschappelijke methodologie vaststellen voor het bepalen van reserveprijzen voor spectrumveilingen en jaarlijkse vergoedingen voor het gebruik van spectrum (art. 29, lid 4), alsmede – in voorkomend geval – pro-investering veilingontwerpen en vergunningsvoorwaarden verder harmoniseren (art. 30, lid 11).

Het toekennen van de bevoegdheden in artikel 22 lid 5 en artikel 28, lid 2 is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat ze voorzien in details van de procedure en uniforme implementatie. De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand, omdat het gaat om uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden in de lidstaten, waarbij technische en procedurele details worden uitgewerkt. De hiervoor besproken uitvoeringshandelingen worden beiden vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011. Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet wenselijk vanwege het belang van inspraak van de lidstaten op deze voorwaarden. Het kabinet is daarom voorstander van het toepassen van de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011.

De toekenning van de uitvoeringshandeling uit artikel 17 lid 3 is niet mogelijk, omdat het essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Zonder het formele wetgevingsproces, kan de verdeling van het radiospectrum veranderd worden, wat raakt aan de essentie van de bevoegdheid van deze verdeling. Het toekennen van de uitvoeringshandeling uit artikel 18 lid 6 is daarnaast niet mogelijk, omdat het een essentieel onderdeel van de basishandeling betreft. In het artikel worden de gemeenschappelijke data voor de machtiging van het gebruik van geharmoniseerde spectrum afgegeven, waarna de Commissie zichzelf de bevoegdheid toekent om hiervan af te wijken. Dit raakt dus direct de overeengekomen termijnen uit de basishandeling.

Het toekennen van de bevoegdheden uit artikel 22, lid 2 is niet mogelijk, omdat het essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Dit artikel gaat over het toekennen van spectrum via bindende gemeenschappelijke autorisatievoorwaarden. De Commissie kan hierbij zelf bepalen welke voorwaarden, mede als welk format, gebruikt moet worden door de lidstaten. De bindende gemeenschappelijke autorisatievoorwaarden zijn een cruciaal onderdeel van spectrumverdeling, en zouden raken aan de materiële essentie van de spectrumverdeling en vergunning. Deze zouden door middel van de formele wetgevingsprocedure moeten worden vastgesteld.

De uitvoeringshandelingen in Artikel 29, lid 4 en artikel 30 lid 11 zijn niet mogelijk, omdat het een essentiële onderdelen van de basisbehandeling betreft. Lid 2 en 3 van artikel 29 stellen dat de Commissie een aanbeveling vast kan stellen voor een gemeenschappelijke methodologie voor vergunnings- en reserveprijzen. Wanneer dit niet wordt nageleefd door de lidstaat zonder objectieve rechtvaardiging, creëert de Commissie de bevoegdheid om door middel van een uitvoeringshandeling om alsnog een verplichting tot geharmoniseerde toepassing op te leggen, wat dus direct ingrijpt op de basishandeling neergelegd in lid 2 en 3. In artikel 30 lid 11 gebruikt de Commissie een vergelijkbare systematiek, waarin als de lidstaat de aanbeveling van de Commissie niet volgt, ze met de uitvoeringshandeling alsnog de geharmoniseerde toepassing mogen opleggen.

Het toekennen van de bevoegdheden in artikel 14, lid 4 jo. lid 6 die zien op het aanpakken van grensoverschrijdende interferentie is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat de Commissie, na 12 maanden, kan ingrijpen in een geschil tussen lidstaten en/of partijen rondom grensoverschrijdende interferentie. De beslissing wordt genomen doormiddel van een uitvoeringshandeling, wat volstaat volgens het kabinet en geen formele wetgevingsprocedure behoeft. De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand, omdat het gaat om

uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden. De uitvoeringshandeling wordt vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011. Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet wenselijk vanwege de invloed die de lidstaten kunnen uitoefenen op het hiervoor genoemde besluit, aangezien dit besluit ingrijpende gevolgen kan hebben voor partijen. Het kabinet is daarom voorstander van het toepassen van de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011.

Het toekennen van de bevoegdheden uit artikel 38, lid 3, die zien op het voorwaarden voor autorisatie op EU-niveau als het gaat om satellietcommunicatie is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat het wijzigen van de voorwaarden van autorisatie door middel van een uitvoeringshandeling het proces van het gebruik van satellietfrequenties versnelt en tot snellere aanwijzingen kan leiden, wat het kabinet in onderhavige geval positief beoordeelt.

De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand, omdat het gaat om uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden in de lidstaten. De uitvoeringshandeling wordt vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011. Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet wenselijk vanwege de invloed die de lidstaten kunnen uitoefenen op het hiervoor genoemde besluit, aangezien dit besluit ingrijpende gevolgen kan hebben voor lidstaten. Het kabinet is daarom voorstander van het toepassen van de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011.

Het toekennen van de bevoegdheden in artikel 39, lid 2 en 4 is niet mogelijk, omdat het essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Deze artikelleden gaan over het door de Commissie vaststellen van een Europese tabel voor satellietfrequenties en het toekennen van spectrum via bindende gemeenschappelijke autorisatievoorwaarden. De Commissie kan hierbij zelf bepalen welke frequentiebanden in de tabel komen (daar waar al internationale en nationale tabellen bestaan), en welke voorwaarden toegepast moet worden door de lidstaten. Daarmee raakt deze handeling aan de materiële essentie van de spectrumverdeling en vergunning.

Het kabinet acht het toekennen van de bevoegdheden artikel 40, lid 4 en 6 niet mogelijk, omdat het essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Deze artikelleden gaan over het toekennen van spectrum voor satellietcommunicatie via bindende gemeenschappelijke autorisatievoorwaarden, vastgelegd in artikel 39 en het vaststellen van details en tijdslijnen voor dergelijke procedures. De Commissie kan hierbij zelf bepalen welke voorwaarden en welk format gebruikt moet worden door de lidstaten. Daarmee raakt deze handeling aan de materiële essentie van de spectrumverdeling en vergunning.

Het kabinet acht het toekennen van de bevoegdheden uit artikel 42 lid 1 en 3 niet mogelijk, omdat het essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Dit artikel ziet op het monitoren en toezicht houden op naleving van de voorwaarden uit artikelen 38 en 39. De Commissie kan hierbij zelf vaststellen hoe de gecoördineerde monitoring en handhaving ingevuld moet worden en of vergunningen opgeschort of ingetrokken moeten worden. Daarmee raakt deze handeling aan de materiële essentie van handhaving op het gebruik van frequentiespectrum, zoals bepaald in artikel 38 en 39.

Ten aanzien van de uitvoeringshandelingen in artikel 45, lid 3, staat het kabinet kritisch, omdat op dit moment niet te beoordelen is welke impact welke de handeling gaat hebben. Het artikel ziet op coördinatie tussen aardse en satellietnetwerken en coördinatie op internationaal niveau (van de Internationale Telecommunicatie Unie, de ITU). Omdat de ITU haar eigen regels heeft die gelden voor coördinatie, acht het kabinet deze bevoegdheid in artikel 45, derde lid, daarom niet voldoende afgebakend.

Verder bevat het voorstel uitvoeringsbevoegdheden op het terrein van nummering en *wholesale*-toegang. De Commissie beoogt via de uitvoeringshandelingen een pan-Europees nummerplan op te stellen, het gebruik van middelen voor het aanvragen van de Internationale Telecommunicatie-unie (*International Telecommunication Union*, hierna: ITU) nummerreeksen en de voorwaarden voor het gebruik van deze nummers (art. 46, lid 4), van specifieke nummers uit nationale nummerplannen of het aanvragen van ITU nummerreeksen harmoniseren (art. 47, lid 1 jo. 46, lid 4). Daarnaast kan de Commissie via uitvoeringshandelingen de technische specificaties, standaardkostenelementen, kostmethoden en referentieaanbod vastleggen voor de Europese geharmoniseerde *wholesale*-toegangsproducten (art. 81, lid 4).

De uitvoeringshandeling uit 47 lid 1 is mogelijk, omdat deze strekt tot het aanvullen en wijzigen van niet-essentiële onderdelen van de verordening. Het kabinet acht toekenning van de handeling wenselijk, omdat het gaat om aspecten die verband houden met de ordening van nummervoorraden welke deels een technisch karakter hebben, en betreffen de uitvoering en harmonisering die deels binnen de reeds bekende kaders uit de Europese Telecomcode vallen. Uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand, omdat er sprake is van eenvormige voorwaarden voor de lidstaten. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de raadplegingsprocedure als bedoeld in artikel 4 van verordening 182/2011. Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet wenselijk vanwege de relatief beperkte gevolgen voor de werking van de telecommarkt. Het kabinet is daarom voorstander van het toepassen van de raadplegingsprocedure als bedoeld in artikel 4 van verordening 182/2011.

Het kabinet kan ten aanzien van de uitvoeringsbevoegdheid uit artikel 46 lid 4 nog niet beoordelen of deze nodig en wenselijk is. De reikwijdte van de uitvoeringsbevoegdheid is onduidelijk en niet voldoende afgebakend in relatie tot de uitvoeringsbevoegdheid in artikel 47 lid 1. Het kabinet zal de Commissie vragen om hier duidelijkheid over te verschaffen.

Het toekennen van de bevoegdheid uit artikel 81, lid 4 is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheid acht het kabinet wenselijk gelet op de behoefte aan harmonisatie. De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand omdat de Commissie hiermee louter de technische en economische parameters van een door medewetgever bepaald instrument (de Europese geharmoniseerde *wholesale*-toegangsproducten) invult waardoor de basishandeling eenvormig wordt uitgevoerd. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011. Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet wenselijk omdat de uitvoeringshandelingen gevolgen kunnen hebben voor de regulering van toegang tot netwerken en voor de werking van de markt. Het kabinet is daarom voorstander van het toepassen van de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011.

Ook op het terrein van open internet en noodhulpcommunicatie wordt de Commissie voorzien van uitvoeringsbevoegdheden. De Commissie kan via uitvoeringshandelingen nadere voorwaarden uitwerken voor het aanbieden van gespecialiseerde diensten (diensten anders dan internet-toegangsdiensten) die geoptimaliseerd zijn voor specifieke content, applicaties of diensten, zoals bedoeld in artikel 93, lid 5 (art. 93, lid 6). Daarnaast kan de Commissie technische bepalingen vastleggen voor de doorgifte van bevolkingsalertering berichten via de EDI-wallet aan alle betrokken eindgebruikers (art. 107, lid 2). Ten slotte krijgt de Commissie de bevoegdheid om, na consultatie van BEREC, de methodologieën voor het verzamelen van informatie door nationale autoriteiten verder te harmoniseren (art. 182, lid 3).

Het toekennen van deze bevoegdheid neergelegd in artikel 93, lid 6 is niet mogelijk, omdat het essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. De uitvoeringshandeling kan de voorwaarden specificeren, en daarmee mogelijk aanpassen, waaronder gespecialiseerde diensten als uitzondering op het principe van netneutraliteit mogen worden aangeboden, zoals bedoeld in lid 5. Aanpassingen aan deze voorwaarden hebben daardoor directe invloed op de reikwijdte van die uitzondering en dus op de praktische werking van netneutraliteit. Het kabinet acht netneutraliteit een belangrijk grondbeginsel van de open internetregulering en daarmee een essentieel onderdeel van de verordening en vindt het daarom wenselijk dat wijzigingen in deze voorwaarden via de formele wettelijke procedures worden doorgevoerd, en niet slechts via uitvoeringshandelingen.

Het kabinet staat kritisch tegenover uitvoeringshandelingen in artikel 107, lid 2, omdat er vragen zijn rond de verhouding tussen kosten van realisatie en effectiviteit en onduidelijk is wat het doel is van de koppeling aan de EDI-wallet. De wallet is namelijk geen verplichting voor burgers en de implementatietermijn van 1 jaar is erg kort. Het toekennen van deze bevoegdheden is bovendien niet mogelijk omdat het essentiële onderdelen zou omvatten die eerst in de basishandeling moeten worden geregeld. Het kabinet zal de Europese Commissie haar vragen voorleggen en verzoeken om een voorstel te doen dat de essentiële onderdelen in de basishandeling regelt. Daarna kan worden gezien of dat voorstel kan worden gesteund en welke procedure geëigend is.

Toekenning van de bevoegdheid in artikel 182, lid 3 is mogelijk, omdat het geen essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Het kabinet acht de toekenning van deze bevoegdheid wenselijk, omdat het voorstander is van een eenduidige methodologie voor informatieverzameling door nationale autoriteiten. De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand omdat het gaat om de technische specificatie van de harmonisatie van methodologieën voor gegevensverzameling, die noodzakelijk is voor eenvormige toepassing en monitoring van de verordening. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011. Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet wenselijk omdat het ziet op de harmonisatie van methodologieën voor gegevensverzameling, welke algemene toepassing hebben en invloed hebben hoe alle lidstaten informatie verzamelen en rapporteren. Het kabinet is daarom voorstander van het toepassen van de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011.

Ten slotte acht het kabinet het toekennen van de bevoegdheid zoals beschreven in artikel 89 mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de basishandeling betreft en voornamelijk gaat om nadere uitvoering en harmonisering binnen reeds bekende kaders uit de Europese

Telecomcode. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, mits de Commissie de ruimte voor nationale regelgevende instanties om rekening te houden met de nationale situatie respecteert. De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand, omdat het gaat om uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de in de DNA aangewezen Comitéprocedures.

De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011. Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet wenselijk omdat het algemene regels betreft die gevolgen hebben voor nationaal beleid. Het kabinet is daarom voorstander van het toepassen van de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011.

De uitvoeringshandelingen in artikelen 34, 68, 95 en 186 en 187 in het DNA-voorstel blijven qua onderwerp en reikwijdte grotendeels vergelijkbaar met de Europese Telecomcode. Het kabinet constateert echter wel enkele relevante wijzigingen in de formulering en reikwijdte van deze bevoegdheden. Ten aanzien van de uitvoeringsmaatregelen voor interoperabiliteit van interpersoonlijke communicatiediensten (artikel 68 lid 2, voorheen artikel 61 lid 2 Europese Telecomcode) blijft de inhoudelijke bevoegdheid vergelijkbaar. Wel verandert de formulering over BEREK-consultatie, waardoor de consultatieverplichting van de Commissie wordt verminderd. Een vergelijkbare verzwakking komt terug in de uitvoeringshandelingen voor harmonisatie (artikel 186 lid 1, voorheen artikel 38 lid 1 Europese Telecomcode). De uitvoeringshandeling betreffende het contractsamenvatting-template (artikel 95 lid 2, voorheen artikel 102 lid 3 Europese Telecomcode) wordt sterker verzwakt, en veranderd in een discretionaire verplichting. Daarnaast wordt geen concrete deadline opgenomen (de Europese Telecomcode stelde deze wel), en wordt de expliciete BEREK-consultatie geschrapt. Bij de uitvoeringshandelingen voor standaardisatie (artikel 187 leden 6 en 8, voorheen artikel 39 leden 4 en 6 Europese Telecomcode) blijft de bevoegdheid grotendeels vergelijkbaar. Het DNA-voorstel verbreidt wel de scope door expliciet ook «technische specificaties» naast standaarden verplicht te kunnen stellen. Daarnaast wijzigt bij verwijdering van verouderde verplichte standaarden de formulering van «shall» naar «may», waardoor ook dit discretionair wordt in plaats van een verplichting. Het kabinet waardeert het werk van BEREK en stelt vraagtekens bij de systematische verzwakking van BEREK's adviserende rol in deze uitvoeringshandelingen.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Het voorstel van de Commissie gaat uit van inwerkingtreding van de DNA op de twintigste dag na de publicatie. Vervolgens is bepaald dat het overgrote deel van de DNA na zes maanden van toepassing wordt. Het kabinet acht deze periode gelet op de grote gevolgen voor de Nederlandse regelgeving onvoldoende voor een zorgvuldig wetgevingsproces in het algemeen en een adequate betrokkenheid van het parlement in het bijzonder. Het kabinet zal zich daarom inzetten op een langere termijn, voordat de DNA van toepassing wordt.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Artikel 204 van het voorstel bevat een evaluatiebepaling. Op grond van deze evaluatiebepaling moet de Commissie de werking van de DNA evalueren na 60 maanden na de inwerkingtreding en vervolgens elke vijf

jaar daarna. De Commissie moet hierover rapporteren aan het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie. Daarnaast zijn specifieke evaluatie- en rapportageverplichtingen opgenomen voor deelterreinen (zoals de marktwerking, effectiviteit van toegang- en mededingingsinstrumenten en de voortgang richting een interne markt), onder meer via periodieke rapportages van BEREC. Het kabinet onderschrijft nut en noodzaak van deze evaluatiebepaling. Een horizonbepaling, waarbij de verordening na een bepaalde datum vervalt, is niet opgenomen.

e) Constitutionele toets

Het voorstel voor de DNA raakt aan zowel het EU-Handvest van de Grondrechten (hierna: Handvest) en de Europese Verdragen als aan de Nederlandse Grondwet (hierna: Grondwet).

Wat betreft de bescherming van persoonsgegevens en privacy (artikelen 7 en 8 Handvest, artikel 10 Grondwet) vervangt het voorstel delen van de ePrivacy-richtlijn en bevat het nieuwe bepalingen over onder meer de verwerking van persoonsgegevens door aanbieders van elektronische communicatiediensten en opname van persoonlijke gegevens in openbare telefoonboeken (waarvoor expliciete toestemming vereist is). Overweging 258 bepaalt uitdrukkelijk dat alle verwerking van persoonsgegevens in overeenstemming moet zijn met de Algemene Verordening Gegevensbescherming (Verordening 2016/679). Het voorstel bevat uitgebreide waarborgen, waaronder bescherming van gespreksgegevens, verplichte toestemming voor opname in telefoonboeken, en compliance met de AVG voor alle verwerking van persoonsgegevens.

Op het gebied van vrijheid van meningsuiting en informatie (artikel 11 Handvest, artikel 7 Grondwet) bevordert de DNA niet-discriminerende toegang tot inhoud en diensten via elektronische communicatienetwerken. Het voorstel handhaaft de principes van netneutraliteit zoals neergelegd in de OIR en waarborgt dat eindgebruikers vrij toegang hebben tot informatie en diensten naar keuze, waarmee het deze vrijheid ondersteunt door hoogwaardige, open en niet-discriminerende internettoegang.

Ten aanzien van de vrijheid van ondernemerschap (artikel 16 Handvest, artikel 14, derde lid, Grondwet inzake bescherming eigendomsrecht) legt het voorstel een voorwaardelijke verplichting op voor het uitfasen van kopernetwerken. Dit vormt een beperking van de vrijheid van ondernemerschap en kan raken aan eigendomsrechten, maar het voorstel rechtvaardigt deze beperking expliciet als noodzakelijk en proportioneel voor de overgang naar moderne glasvezel- en 5G/6G-netwerken, waarbij waarborgen zijn ingebouwd zoals duurzaamheidsvoorwaarden en uitzonderingsmogelijkheden.

Met betrekking tot non-discriminatie (artikel 21 Handvest, artikel 1 Grondwet) waarborgt het voorstel gelijke toegang tot elektronische communicatiediensten voor alle eindgebruikers, met specifieke aandacht voor eindgebruikers met een beperking en kwetsbare groepen.

Het kabinet is van mening dat het voorstel in overeenstemming is met zowel de Europese Verdragen en het Grondrechten Handvest als met de Nederlandse Grondwet. De Commissie heeft een fundamentele-rechtentoets uitgevoerd en geconcludeerd dat het voorstel rekening houdt met de fundamentele rechten en beginselen die zijn erkend in het Handvest.

Waar het voorstel beperkingen oplegt aan grondrechten, zoals in het geval bij de beperking van de uitfasering van koper, worden deze gerechtvaardigd als noodzakelijk en proportioneel voor het bereiken van legitieme doelen van algemeen belang, te weten digitale transformatie, consumentenwelzijn, veiligheid en veerkracht van netwerken, en duurzaamheid. Het kabinet deelt deze beoordeling.

Het kabinet ziet in het voorstel duidelijk aandacht voor de balans tussen diverse grondrechten, maar zal hier blijvend aandacht voor hebben, met name bij de implementatie en nadere uitwerking van het voorstel.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Ten opzichte van de Europese Telecomcode ligt een verandering in de handhavingstaken van de ACM mogelijk in het nieuwe conciliatiemechanisme. Zoals aangemerkt in onderdeel 5b, is het niet duidelijk hoe vaak er daadwerkelijk gebruik zal worden gemaakt van het mechanisme. Wanneer dit wel het geval is, brengt concrete extra werkzaamheden met zich mee. De ACM zal de bemiddeling moeten organiseren, informatie uitwisselen met BEREK, en verslag leggen van de bemiddeling. Daarnaast zijn er bijkomende taken via BEREK, zoals het meewerken aan de richtlijn, het beoordelen van andere bemiddelingsprocedures, en het tweejaarlijks rapporteren over het functioneren van het mechanisme. Deze taken vergen meer capaciteit dan op dit moment beschikbaar is.

Het Commissievoorstel is haalbaar voor wat betreft de handhaving, mits de ACM wordt voorzien van voldoende capaciteit om de extra werkzaamheden uit te voeren.

De uitvoering van spectrumwerkzaamheden, alsmede het toezicht op het frequentiespectrum, is belegd bij de Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (RDI). Het DNA-voorstel beoogt een fundamentele systeemwijziging van spectrummanagement met naar verwachting aanzienlijke gevolgen voor werkzaamheden van de RDI inzake uitvoering en handhaving op nationaal niveau.

De exacte impact op de uitvoeringswerkzaamheden die belegd zijn bij de RDI hangt af van het specifieke onderdeel in de DNA. Zo wordt op het gebied van satellietcommunicatie de verantwoordelijkheid voor en uitvoering van spectrumautorisatie weggehaald bij de lidstaten en bij de Commissie belegd. Dit heeft tot gevolg dat individuele lidstaten hierover geen eigenstandige zeggenschap hebben maar dat de administratie en handhaafbaarheid daarvan wel ligt bij de lidstaten liggen. Dit kan mogelijk leiden tot extra bureaucratie tussen lidstaten en de Commissie. Daarnaast is het niet waarschijnlijk dat spectrumautorisatie door de Commissie zal leiden tot minder uitvoeringswerk bij de RDI, omdat het technische werk voor het vaststellen van de technische harmonisatievoorwaarden voor een doelmatig spectrumgebruik blijft bestaan.

Een ander aspect betreft de oneindige duur van spectrumvergunningen op nationaal niveau. Dit lijkt op termijn tot minder uitvoeringswerk te leiden, omdat bijvoorbeeld een veiling, of andere wijze van spectrumtoedeling, in de toekomst voor een frequentieband nog maar eenmalig hoeft te worden uitgevoerd. Daar staat tegenover dat door de oneindige vergunningenduur, eventuele complexe vergunningsintrekkingsprocessen en de daarmee gepaard gaande bedrijfsbelangen de inschatting is dat dit leidt tot juridische procedures over de toegangsprocedures tot schaarse frequenties. Ook de organisatie van grensoverschrijdende veilingen, in extremis tot wel 26 andere landen kan leiden tot een groot, en complex en

langdurig afstemmingscircuit. Ook kan de verplichting om spectrum intensiever te delen leiden tot meer werk in de uitvoering.

De exacte impact op de handhaving hangt af van het specifieke onderdeel in het DNA-voorstel. De bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor de handhaafbaarheid is in het voorstel divers en complex van aard. De wijze van autorisatie, harmonisatie en sanctionering van radiospectrum kent namelijk veel deelterreinen (denk aan mobiele netwerken en satellietcommunicatie). De handhaafbaarheid in de DNA is hierin niet eenduidig en onvoldoende duidelijk beschreven.

Als voorbeelden wordt hier genoemd het voorstel van oneindige duur van vergunningverlening waarbij het instrumentarium van sancties door het voorstel ingeperkt lijkt te worden. Het is daarom de vraag of handhaving en sanctionering op nationaal niveau goed mogelijk blijft en succesvol kan zijn. Net als bij de uitvoering kan ook de handhaving daarmee leiden tot langdurige procedures. Concluderend is het DNA-voorstel onvoldoende helder en consistent beschreven om een uitspraak te kunnen doen over de handhaafbaarheid van de DNA.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Niet van toepassing.