Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

36 942 Wijziging van de Telecommunicatiewet, de Wet informatie-uitwisseling bovengrondse en ondergrondse netten en netwerken, en andere wetten in verband met de uitvoering van verordening (EU) 2024/1309 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2024 inzake maatregelen om de kosten van de uitrol van elektronischecommunicatienetwerken met gigabitsnelheden te verlagen, tot wijziging van Verordening (EU) 2015/2120 en tot intrekking van Richtlijn 2014/61/EU

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 29 april 2024 en het nader rapport d.d. 6 mei 2026, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 20 november 2025, nr. 2025002676, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 4 maart 2026, nr. W18.25.00341/IV, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 20 november 2025, no. 2025002676, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken[1], mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Telecommunicatiewet, de Wet informatie-uitwisseling bovengrondse en ondergrondse netten en netwerken, en andere wetten in verband met de uitvoering van verordening (EU) 2024/1309 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2024 inzake maatregelen om de kosten van de uitrol van elektronischecommunicatienetwerken met gigabitsnelheden te verlagen, tot

[1] In verband met de kabinetswisseling wordt het advies gezonden aan de Minister van Economische Zaken en Klimaat.

kst-36942-4
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

wijziging van Verordening (EU) 2015/2120 en tot intrekking van Richtlijn 2014/61/EU, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel dient ter implementatie van de gigabitinfrastructuurverordening. Deze verordening heeft tot doel om de uitrol van gigabitnetwerken (glasvezelnetwerken of netwerken met een vergelijkbare snelheid en mobiele 5G-netwerken) te faciliteren en te stimuleren.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat de verordening bepaalt dat een vergunning voor de aanleg van elementen van een VHC-netwerk van rechtswege wordt geacht te zijn verleend als de bevoegde autoriteiten niet binnen de toepasselijke termijn een besluit hebben genomen over de vergunningaanvraag. De verordening staat lidstaten toe om onder voorwaarden van deze hoofdregel af te wijken. De Afdeling adviseert om expliciet in de wet op te nemen dat gebruik wordt gemaakt van deze afwijkingsmogelijkheid.

Daarnaast verplicht de verordening lidstaten om één of meer bevoegde instanties aan te wijzen die de functies van een centraal informatiepunt uitoefenen. Via een dergelijk centraal informatiepunt kunnen exploitanten die gigabitnetwerken of bijbehorende faciliteiten willen uitrollen op verzoek toegang krijgen tot minimuminformatie die relevant is voor de aanleg daarvan. Dergelijke verzoeken kunnen onder voorwaarden worden beperkt of geweigerd.

De Afdeling merkt op dat de toelichting niet ingaat op de vraag welke entiteit op dergelijke informatieverzoeken beslist. Ook gaat de toelichting niet in op de vraag of met de beperking of weigering van de toegang tot informatie openbaar gezag wordt uitgeoefend en welke mogelijkheden van rechtsbescherming een verzoeker in dat geval heeft. De Afdeling adviseert in de toelichting alsnog aandacht te besteden aan deze punten en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

In verband hiermee is aanpassing wenselijk van het wetsvoorstel en de toelichting.

1. Inhoud van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel dient ter implementatie van de gigabitinfrastructuurverordening (hierna: de verordening).[2] Deze verordening heeft tot doel om de uitrol van netwerken met een zeer hoge capaciteit (hierna: VHC-netwerken) te faciliteren en te stimuleren. VHC-netwerken zijn glasvezelnetwerken of netwerken met een vergelijkbare snelheid en mobiele 5G-netwerken.

De verordening regelt het gedeeld gebruik van fysieke infrastructuur, de coördinatie van civiele werken en het stroomlijnen van vergunningsverleningsprocedures. De verordening verplicht lidstaten om één of meer bevoegde instanties aan te wijzen die de functies van een centraal informatiepunt uitoefenen. Via een dergelijk centraal informatiepunt kunnen exploitanten die VHC-netwerken of bijbehorende faciliteiten willen uitrollen op verzoek toegang krijgen tot minimuminformatie die gebruikt kan worden voor de aanleg van elektronischecommunicatienetwerken. Ook stelt de verordening regels vast om ervoor te zorgen dat gebouwen geschikt zijn voor de aanleg van VHC-netwerken. Verder verplicht de

[2] Verordening (EU) 2024/1309 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2024 inzake maatregelen om de kosten van de uitrol van elektronischecommunicatienetwerken met gigabitsnelheden te verlagen, tot wijziging van Verordening (EU) 2015/2120 en tot intrekking van Richtlijn 2014/61/EU.

verordening lidstaten een of meer bevoegde instanties voor geschillenbeslechting aan te wijzen.

Ter uitvoering van de verordening voorziet het wetsvoorstel in een grondslag voor het bij of krachtens algemene maatregel van bestuur dan wel bij ministeriële regeling stellen van regels. Het gaat hierbij aan de ene kant om regels voor gevallen waarin een verplichting uit de verordening nader moet worden ingevuld. Aan de andere kant gaat het om uitwerkingen van mogelijkheden om uitzonderingen op bepaalde regels uit de verordening te maken.

2. Vergunningverlening van rechtswege

De verordening bepaalt dat een noodzakelijke vergunning voor de uitrol van elementen van VHC-netwerken of bijbehorende faciliteiten van rechtswege wordt geacht te zijn verleend als de bevoegde autoriteiten niet binnen de toepasselijke termijn een besluit hebben genomen over de vergunningaanvraag (lex silencio positivo).[3] De verordening staat lidstaten toe om hier onder voorwaarden van af te wijken.[4] Als wordt afgeweken moet een lidstaat ervoor zorgen dat de bevoegde autoriteit na het verstrijken van de toepasselijke termijn de exploitant uitnodigt voor een ontmoeting met het oog op de vaststelling van een besluit over de vergunningaanvraag.[5]

Volgens de toelichting beoogt Nederland gebruik te maken van de mogelijkheid om af te wijken van de vergunningverlening van rechtswege.[6] Het wetsvoorstel regelt vervolgens dat een bevoegde autoriteit na het verstrijken van de toepasselijke termijn een exploitant uitnodigt voor een ontmoeting als bedoeld in de verordening met inachtneming van de in de verordening gestelde vereisten.[7]

De Afdeling merkt op dat enkel de verplichte ontmoeting tussen de bevoegde autoriteit en de exploitant na het verstrijken van de toepasselijke termijn wettelijk wordt geregeld. De vraag is of daarmee voldoende duidelijk en kenbaar geregeld wordt dat na het verstrijken van de termijn de vergunning niet van rechtswege wordt geacht te zijn verleend. De vergunningverlening van rechtswege is immers op grond van de verordening rechtstreeks toepasselijk, tenzij een lidstaat hier van afwijkt. In het belang van de rechtszekerheid moet afwijking van de hoofdregel expliciet gebeuren.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling om de afwijking van de hoofdregel in de verordening van vergunningverlening van rechtswege expliciet in het wetsvoorstel te regelen.

Aan dit onderdeel van het advies is gevolg gegeven door in het voorgestelde artikel 5a.5 van de Telecommunicatiewet op te nemen dat artikel 8, eerste lid, van de gigabitinfrastructuurverordening niet van toepassing is.

---

[3] Artikel 8, eerste lid, van de Gigabitinfrastructuurverordening.

[4] Artikel 8, tweede lid, van de Gigabitinfrastructuurverordening. Afwijken is toegestaan als exploitanten in ieder geval de mogelijkheid hebben om schadevergoeding te vorderen als zij schade hebben geleden als gevolg van niet-naleving van de toepasselijke termijn of om de zaak door te verwijzen naar een rechtbank of toezichthoudende instantie. Aan deze voorwaarde wordt voldaan. Het is namelijk op grond van het huidige nationale recht mogelijk voor exploitanten om schadevergoeding te vorderen voor schade die is ontstaan door overschrijding van de toepasselijke termijn, zie artikel 8:88, eerste lid, onderdeel c van de Awb.

[5] Artikel 8, derde lid, van de Gigabitinfrastructuurverordening.

[6] Memorie van toelichting, Algemeen deel, hfst. 3 Inhoud van het wetsvoorstel, hoofdstuk 5a.

[7] Voorgesteld artikel 5a.6 van de Telecommunicatiewet [RED: zoals dat luidde bij aanhangigmaking].

3. Centrale informatiepunten

De verordening verplicht lidstaten om bevoegde instanties aan te wijzen die de functie van centraal informatiepunt gaan uitvoeren.[8] Met het wetsvoorstel wordt de Dienst voor het kadaster en de openbare registers aangewezen als centraal informatiepunt.[9] Ook voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nog andere bevoegde instanties aan te wijzen als centraal informatiepunt.[10]

Ingevolge de verordening kunnen via de centrale informatiepunten verzoeken worden ingediend voor toegang tot minimuminformatie over bestaande fysieke infrastructuur en geplande civiele werken met het oog op het medegebruik van bestaande fysieke infrastructuur of de uitrol van netwerken met zeer hoge capaciteit. De toegang tot deze minimuminformatie kan worden beperkt of geweigerd als dat noodzakelijk is met het oog op (onder meer) veiligheid, volksgezondheid of om redenen van vertrouwelijkheid of handels- en bedrijfsgeheimen.[11]

De Afdeling merkt op dat de toelichting niet ingaat op de vraag welke entiteit in dat geval beoordeelt of de toegang tot informatie beperkt of geweigerd wordt: de bevoegde instantie die de functie van centraal informatiepunt uitoefent of de netwerkexploitant dan wel de overheidsinstantie die eigenaar is van of zeggenschap heeft over een fysieke infrastructuur.[12]

Ook gaat de toelichting niet in op de vraag of die beoordeling rechtsgevolg heeft en dus of sprake is van de uitoefening van openbaar gezag. Die vraag is ook relevant voor de mogelijkheden van rechtsbescherming die een verzoeker heeft tegen een beperking of weigering van de toegang tot informatie.[13]

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling de toelichting aan te vullen en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

Aan dit onderdeel van het advies is gevolg gegeven door in de memorie van toelichting te verduidelijken dat de netwerkexploitant dan wel de overheidsinstantie die eigenaar is van of zeggenschap heeft over fysieke infrastructuur degene is die beoordeelt of de toegang tot de informatie wordt beperkt of geweigerd. Voorts is uiteengezet dat de relatie tussen de exploitant enerzijds en de netwerkexploitant of overheidsinstantie anderzijds een privaatrechtelijk karakter heeft en welke mogelijkheden van rechtsbescherming de verzoeker heeft tegen beperking of weigering van de toegang tot informatie.

Bij de beoordeling is geen sprake van de uitoefening van openbaar gezag omdat het geen wettelijke toegekende *publiekrechtelijke* bevoegdheid betreft. Het gaat om een *privaatrechtelijke* verhouding tussen enerzijds degene die beschikt over informatie en anderzijds degene die toegang verzoekt tot die informatie. Dat deze privaatrechtelijke verhouding door het publiekrecht (de verordening) wordt genormeerd maakt nog niet dat zij daardoor publiekrechtelijk van karakter wordt.

---

[8] Artikel 14, vijfde lid, van de Gigabitinfrastructuurverordening.
[9] Voorgesteld artikel 5a.4, eerste lid, van de Telecommunicatiewet [RED: zoals dat luidde bij aanhangigmaking].
[10] Voorgesteld artikel 5a.4, tweede lid, van de Telecommunicatiewet [RED: zoals dat luidde bij aanhangigmaking].
[11] Artikel 4, eerste lid, van de Gigabitinfrastructuurverordening; artikel 6, eerste lid, van de Gigabitinfrastructuurverordening.
[12] Memorie van toelichting, Algemeen deel, hfst. 2 Inhoud van de verordening op hoofdlijnen.
[13] Zie ook artikel 14, tiende lid, van de Gigabitinfrastructuurverordening.

Gelet op de functie van de centrale informatiepunten is er tevens voor gekozen om de aanwijzing bij wet in formele zin van het Kadaster als bevoegde instantie te schrappen. Aangezien door de bevoegde instanties die de functie van een centraal informatiepunt uitoefenen geen openbaar gezag wordt uitgeoefend, is het niet noodzakelijk om deze bij wet aan te wijzen. Daarnaast kunnen de IT-systemen die worden gebruikt voor het beschikbaar stellen van de informatie regelmatig wijzigen. Daarom is het wenselijk om deze bevoegde instanties bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aan te wijzen.

Daarnaast is naar aanleiding van het advies in artikel 5a.3 (nieuw) van de Telecommunicatiewet opgenomen dat het verboden is in strijd te handelen met artikel 4, eerste lid, laatste alinea, van de verordening. Hiermee is het verboden om de toegang tot informatie te weigeren indien daar geen gerechtvaardigde weigeringsgrond voor bestaat.

4. Overige wijzigingen

De memorie van toelichting is geactualiseerd. Voorts zijn in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting de volgende wijzigingen aangebracht, die niet het gevolg zijn van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, maar die wel noodzakelijk zijn voor een goede uitvoering van de verordening:

- In artikel 5.4 van de Telecommunicatiewet wordt bepaald dat in het geval er sprake is van een civiel werk van beperkte omvang dat op grond van artikel 9, eerste lid, van de verordening is vrijgesteld van een vergunningsprocedure, ook geen instemmingsbesluit vereist is. In dat geval geldt er in plaats daarvan een kennisgevingsplicht.
- In artikel 5a.3 (nieuw) van de Telecommunicatiewet is verduidelijkt dat het verboden is om toegang tot bestaande fysieke infrastructuur te weigeren in strijd met artikel 3, vijfde lid, van de verordening.
- Er is een grondslag opgenomen om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen over gedetailleerde voorschriften met betrekking tot de verzoeken tot en het beschikbaar stellen van informatie met het oog op toegang tot fysieke infrastructuur en coördinatie van civiele werken.
- De geschillenbeslechting betreffende de toegang tot fysieke binnenhuisinfrastructuur, voor zover het niet de aansluiting van gebruikers op een openbaar elektronisch communicatienetwerk betreft, wordt geregeld in artikel 12.2 van de Telecommunicatiewet. Artikel 5.3 van de Telecommunicatiewet ziet namelijk enkel op geschilbeslechting betreffende de toegang tot fysieke binnenhuisinfrastructuur, voor zover het de aansluiting van gebruikers op een openbaar elektronisch netwerk betreft.
- Aangezien de verplichtingen omtrent toegang tot fysieke infrastructuur uit de verordening rechtstreeks toepasselijk zijn, zullen de bepalingen hieromtrent ter implementatie van de richtlijn breedband in het Besluit medegebruik omroepzendernetwerken en fysieke en publieke infrastructuur vervallen. Daarom zal dat Besluit niet meer berusten op artikel 5a.4 (nieuw).
- In de transponeringstabel is nader gespecificeerd waarom bepalingen naar hun aard geen implementatie behoeven.

Daarnaast is van de gelegenheid gebruikgemaakt om aan het wetsvoorstel een wijziging toe te voegen van de Uitvoeringswet cyberbeveiligingsverordening. Deze wijziging strekt tot uitvoering van Verordening (EU) 2025/37 van het Europees Parlement en de Raad van 19 december 2024 tot wijziging van Verordening (EU) 2019/881 wat betreft beheerde beveiligingsdiensten (PbEU L 2025/37). Met deze verordening is het toepassingsgebied van het Europese cyberbeveiligingscertificerings-

kader uitgebreid met beheerde beveiligingsdiensten. De Uitvoeringswet cyberbeveiligingsverordening moet in overeenstemming worden gebracht met het verruimde toepassingsgebied van de cyberbeveiligingsverordening. Daarom moet deze wet worden aangepast. Omdat de verordening geen nationale beleidsruimte laat, is de voorgestelde wijziging van de Uitvoeringswet cyberbeveiligingsverordening technisch van aard.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – Koninkrijksrelaties en Slagvaardige Overheid, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
W.J.M. Aerdts