

---

# Handreiking legesheffing aanleg telecomkabels

---

Leidraad

23834

25 september 2024

---

## 1 Inleiding

De Nederlandse en Europese overheid ziet de beschikbaarheid van hoogwaardige digitale connectiviteit als één van de fundamenteën om de maatschappelijke en economische kansen van digitalisering ten volle te kunnen benutten. Om te zorgen dat Nederland ook in de toekomst digitaal goed verbonden blijft, is het belangrijk dat telecombedrijven blijven investeren in de uitrol en opwaardering van hun vaste en mobiele netwerken.

Gemeenten spelen een belangrijke rol bij een soepele en zorgvuldige aanleg van nieuwe telecominfrastructuur. Onder meer door het afgeven van instemmingsbesluiten<sup>1</sup> voor de aanleg van glasvezel. Meer transparantie en harmonisatie van lokaal beleid en lokale regels dragen bij aan het versoepelen van voorgenoemde uitrol. Om dit te realiseren werkt EZK samen met gemeenten en marktpartijen aan het maken en uitdragen van voorbeeldbeleid, door middel van handreikingen, leidraden en best practices.

### *handreiking*

Uit eerder onderzoek van Cebeon blijkt dat er verschillen bestaan in hoe legestarieven tot stand komen voor het verlenen van instemmingsbesluiten bij de aanleg van telecomkabels. Deze verschillen doen zich voor in:

- de mate waarin het legestartief aansluit op actuele kosten van gemeenten;
- het niveau waarop het legestartief is onderbouwd. Gemeenten kunnen niet teruggrijpen op een kader en maken zelf een inventarisatie, waarbij het detailniveau tussen gemeenten verschilt ;
- de beleidsinhoudelijke argumenten die van invloed zijn op het legestartief. Door personele wisselingen en het ontbreken van een recente herijking ontbreekt dit inzicht.

Deze handreiking geeft gemeenten een kader hoe ze tot een meer transparantere en uitlegbare legesheffing voor instemmingsbesluiten kunnen komen. Indien gemeenten willen afwijken van deze handreiking geldt de oproep om dit goed uit te leggen.

---

<sup>1</sup> Zoals beschreven in art. 5.4 lid 1 Telecommunicatiewet:

De aanbieder van een openbaar elektronisch communicatienetwerk die het voornemen heeft werkzaamheden uit te voeren in of op openbare gronden in verband met de aanleg, instandhouding of opruiming van kabels, gaat slechts over tot het verrichten van deze werkzaamheden indien deze:

- a. het voornemen daartoe schriftelijk heeft gemeld bij burgemeester en wethouders van de gemeente binnen wier grondgebied de uit te voeren werkzaamheden plaats zullen vinden, en
- b. van burgemeester en wethouders instemming heeft verkregen omtrent de plaats, het tijdstip, en de wijze van uitvoering van de werkzaamheden.

Deze handreiking schrijft gemeenten niet voor welk legestartief zij in rekening mogen brengen aan telecompartijen, maar brengt de randvoorwaarden in beeld hoe gemeenten tot een goed onderbouwd en transparant tarief kunnen komen. Deze handreiking is daarmee een hulpmiddel om het legestartief voor het verlenen van een instemmingsbesluit vorm te geven. Het gaat nadrukkelijk niet om het harmoniseren van de procedure om een instemmingsbesluit af te geven. Hier hebben en houden gemeenten de vrijheid om eigen keuzes en afwegingen te maken.

Deze handreiking biedt gemeenten houvast bij het inzichtelijk maken van te doorlopen handelingen en ook worden de beleidskeuzes en achterliggende overwegingen blootgelegd van aspecten die een rol spelen bij het bepalen van het legestartief. Hierdoor wordt inzichtelijk welke keuzes van invloed kunnen zijn op de legestartieven en hoe gemeenten hierop kunnen acteren. Het gaat daarbij om beleid op de structurele caseload en dus niet zozeer op tijdelijke aspecten als de grootschalige uitrol van glasvezel.

### ***verbreding naar andere kabels en leidingen***

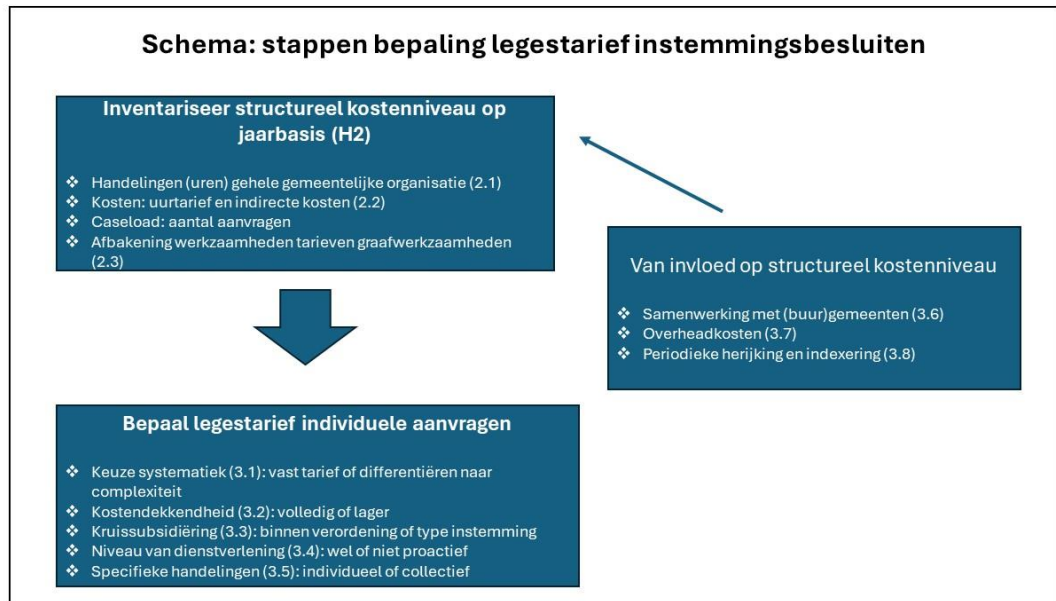
Deze handreiking is opgesteld vanuit het juridische kader voor het verlenen van een instemmingsbesluit voor de aanleg van telecomkabels. Gemeenten kunnen in hun legesverordening een afzonderlijk hoofdstuk *telecommunicatie* hebben. Als dit niet het geval is, brengen gemeenten de behandeling van instemmingen voor de aanleg van allerhande kabels en leidingen in de ondiepe ondergrond vaak onder hetzelfde legestartiefregiem in de legesverordening. Voor andere kabels en leidingen dan telecommunicatie is sprake van een vergunningplicht. Veel gemeenten registreren de leges en instemmingsbesluiten binnen kabels en leidingen voor specifiek telecommunicatie niet afzonderlijk. Deze handreiking kan daarom ook worden gebruikt voor het verlenen van instemmingsbesluiten voor andere type kabels in de ondiepe ondergrond. Waar er in de handreiking wordt gesproken over een instemmingsbesluit wordt ook een vergunning bedoeld die een netbeheerder nodig heeft om graafwerkzaamheden te verrichten.

### ***rekenmodel***

Naast de handreiking is er een rekenmodel beschikbaar dat als rekenkundig hulpmiddel kan dienen voor het bepalen van het legestartief.

### ***stappenschema***

In onderstaand schema worden de belangrijkste stappen weergegeven die aan bod komen bij het bepalen van het legestartief voor instemmingsbesluiten. Bij de verschillende stappen is weergegeven in welke paragraaf in deze handreiking deze aspecten aan bod komen.



Eerst wordt ingegaan op het bepalen van het structurele kostenniveau van de gemeentelijke inspanningen (hoofdstuk 2). Om te komen van een structureel kostenniveau naar een (gemeentelijk) tarief dient een aantal beleidsmatige overwegingen te worden doorgelopen, zoals de keuze voor een tariefsystematiek. Dit komt in hoofdstuk 3 van deze leidraad aan de orde evenals beleidskeuzes die van invloed zijn op het structurele kostenniveau.

In de bijlage bij deze handreiking is de juridische basis van legesheffing bij instemmingsbesluiten opgenomen.

## 2 Structureel niveau gemeentelijke inspanningen verlenen instemmingsbesluiten

Voor een transparante legesheffing is van belang om het structurele (kosten)niveau van de gemeentelijke inspanningen te bepalen ten behoeve van het verlenen van instemmingsbesluiten. Het gaat om de volgende elementen:

1. Inzicht in de handelingen (werkzaamheden) die gemeenten doorlopen (paragraaf 2.1);
2. Inzicht in kostenpatronen in relatie tot de caseload (paragraaf 2.2);
3. Afbakening van kosten voor instemmingsbesluiten (paragraaf 2.3).

Deze stappen dienen als basis voor transparante legesheffing. Het is aan te bevelen deze eerst te inventariseren voordat beleidskeuzes worden afgewogen bij het bepalen van het legestartief.

### 2.1 Inzicht in handelingen

Allereerst dient inzichtelijk te worden gemaakt welke handelingen (werkzaamheden) kunnen worden doorlopen, die meer dan zijdelings verband houden met het verlenen van een instemmingsbesluit. Dit geeft inzicht in wie wat doet. Daarbij kan het voorkomen dat andere gemeentelijke afdelingen werkzaamheden verrichten voor het instemmingsbesluit of dat gemeenten bepaalde werkzaamheden niet (bij elk instemmingsbesluit) verrichten, of bijvoorbeeld alleen bij complexe tracés. Voor dit laatste is in onderstaande tabel een aanzet gegeven, maar gemeenten kunnen hiervan afwijken. Indien veel werkzaamheden alleen bij complexe aanvragen plaatsvinden kan dit een reden zijn om tariefdifferentiatie toe te passen (zie par. 3.1). In onderstaande tabel kan ook worden aangegeven als handelingen in grote mate zijn geautomatiseerd zodat bij die handelingen meer automatiseringskosten kunnen worden verwacht in plaats van personele kosten.

Dit geheel van handelingen heeft invloed op de kosten die doorberekend kunnen worden in de legestartieven. De inhoud van handelingen kunnen van jaar op jaar veranderen door aanpassingen in wet- en regelgeving, werkprocessen en de mate van automatisering. Dergelijke veranderingen kunnen daarmee van invloed zijn op de onderbouwing van legestartieven.

<i>nr.</i>	<i>Processtap</i>	<i>handeling</i>	<i>Afhankelijk van aanvraag</i>	<i>Geautomatiseerd</i>
1	<b>Vooroverleg</b>	overleg met aanvrager over tijd, plaats en werkwijze van de werkzaamheden	X	
2	<b>registratie door gemeente</b>	registratie in intern systeem		
		beoordeling volledigheid aanvraag (voldaan aan indieningsvereisten)		
3	<b>toetsing van ingediende documenten aan aspecten:</b>	coördinatie met andere werkzaamheden (intern/extern) o.a. in de openbare ruimte		
		ACM-/KvK-registratie		
		controle eigendomsgrenzen (globaal)		
		status kabel		
		lengte tracé		
4	<b>procesbegeleiding, coördinatie, consultatie netbeheerders en</b>	overleg met andere grondeigenaren en toets van de bereikte overeenstemming met die grondeigenaren door de aanvrager		

<i>nr.</i>	<i>Processtap</i>	<i>handeling</i>	<i>Afhankelijk van aanvraag</i>	<i>Geautomatiseerd</i>
	<i>eigenaren (asset-owners) over gevolgen voor hun eigendommen</i>			
5	<i>toetsing aan aspecten (met eventueel advies):</i> - <i>openbare orde</i> - <i>veiligheid</i> - <i>het voorkomen of beperken van overlast de bereikbaarheid van gronden of gebouwen</i> - <i>ondergrondse ordening</i>	nulsituatie opnemen		
		opstellen (verkeerskundige) adviezen: wegbeheer, groenbeheer, Wijk-/gebiedsopzichter, Verkeer, RO, Bouw- & Woningtoezicht (technisch) beoordelen van het werk	X	
		beoordelen overige (bovengrondse of maai-veld) voorzieningen		
		schouwing tracé bij complexe aanvragen	X	
6	<i>opstellen voorschriften vanwege bovengenoemde aspecten</i>	voorschriften bepalen: beperkingen (aanwijzingen)		
7	<i>verlenging beslistermijn (+ maximaal 8 weken) en informeren aanvrager</i>	informeren aanvrager		
8	<i>besluit (binnen 8 weken na melding) en registratie daarvan</i>	voorbereiden concept-besluit		
		overleg		
9	<i>heffing en inning leges</i>	factuur leges opmaken		
		administratief boeken van betaling		
10	<i>bekendmaken besluit aan aanvrager</i>	informeren aanvrager		
		publiceren van meldingen en/of instemmingsbesluiten		
		indien positief instemmingsbesluit: melding start werkzaamheden door aannemer, verwerking in registratie door gemeente		
11	<i>bijwerken registratie nadat werkzaamheden zijn uitgevoerd</i>	inspectie tijdens uitvoering (controle uitvoering conform instemmingsbesluit)		
		registratie afronding werkzaamheden		

Bovenstaande tabel met processtappen en handelingen is opgesteld op basis van documentenstudie en interviews met gemeenten.

## 2.2 Inzicht in kostenpatroon en caseload

Vervolgens dient er een inventarisatie te worden verricht van de structurele kosten<sup>2</sup> die het verlenen van instemmingsbesluiten met zich meebrengen.

### **personele en organisatiekosten**

De kosten die het verlenen van instemmingsbesluiten met zich meebrengen worden niet alleen bepaald door de vergunningverlenende afdeling. Ook expertise van andere afdelingen kan nodig zijn om een beslissing te nemen over een verzoek tot instemming. Denk aan aspecten van weg- en groenbeheer, wijk-/gebiedsopzichter, verkeer, ruimtelijke ordening, bouw en woningtoezicht en veiligheid.

Kosten worden niet enkel bepaald door de directe kosten van handelingen voor het verlenen van een instemmingsbesluit, maar ook indirecte kosten hebben impact op de toe te rekenen kosten. Het gaat dan om

<sup>2</sup> Het gaat om de bruto lasten dus zonder effecten over de tariefsystematiek, kruissubsidiëring en kostendekkendheid.

indirecte kosten voorzover die geen betrekking hebben op beleidsvorming of op inspraak-/bezwaar- en beroepsprocedures. Het gaat bijvoorbeeld om indirecte kosten die verband houden met coördinatie (werkoverleg), deskundigheidsbevordering of data-ontsluiting.

### **automatiseringskosten**

De kosten worden niet enkel bepaald door personele kosten, maar worden in toenemende mate ook bepaald door automatisering. Bij automatiseringskosten kan het gaan om decentrale kosten (zoals licenties van *portals* zoals MOOR of LTC waarin aanvragen lopen) als ook om centrale kosten (apparatuur, centrale software, infrastructuur en onderhoud).

### **structureel en actueel: kosten en caseload**

Het inzicht in de kosten die samenhangen met het verlenen van instemmingsbesluiten dient een structurele basis te hebben en niet te worden beïnvloed door bijzondere projecten, bijvoorbeeld aanleg van grootschalige glasvezelnetwerken. De structurele kosten dienen zoveel mogelijk te zijn afgestemd op een gemiddelde caseload van aansluitingen van nieuwbouwwoningen en bedrijven, reguliere vervanging/onderhoud en punt-tot-punt aansluitingen. Daarbij dienen deze inzichten zoveel mogelijk actueel te zijn zodat ze aansluiten op huidige kostenontwikkelingen.

Bovenstaande aspecten vragen dus niet alleen om een inventarisatie van de structurele kosten, maar ook om een (meerjarige) inventarisatie van het aantal aanvragen. Ook aanvragen die niet leiden tot het formeel verlenen van een instemmingsbesluit zijn relevant, omdat daarmee ook kosten zijn gemoeid.

---

## **2.3 Afbakening kosten instemmingsbesluit**

Gemeenten kunnen, behalve voor het in behandeling nemen van een melding ter verkrijging van een instemmingsbesluit (vergunning), ook kosten in rekening brengen voor de uitvoering van graafwerkzaamheden. Dat betreft kosten die gemeenten maken voor het herstel van de bestrating, het onderhoud, het beheer en de degeneratie van de wegverharding door graafwerkzaamheden. Gemeenten houden ook toezicht of de locatie in goede orde door de aannemers wordt achtergelaten. Dit zijn kosten die voor rekening van de aanvragers komen. In afzonderlijke richtlijnen en tariefmodel<sup>3</sup> is bepaald dat de volgende kosten niet verhaalbaar zijn in de leges die in rekening gebracht kunnen worden vanwege het verlenen van een instemmingsbesluit:

- toezicht op de verkeersveiligheid bij herstel;
- toezicht op kwaliteit van aanleg, verdichting en bestrating van herstel van elementverharding en bermen;
- monitoring onderhoud inclusief klachtenafhandeling tijdens de onderhoudsperiode;
- administratiekosten die niet bij de leges in rekening zijn gebracht;
- eerste en tweede oplevering van herstelwerkzaamheden.

Kosten voor toezicht op het uitvoeren van werkzaamheden conform de voorwaarden/voorschriften in het instemmingsbesluit kunnen wel worden toegerekend aan de leges. Het gaat dan bijvoorbeeld om controle

---

<sup>3</sup> VNG, Richtlijn Tarieven (graaf) werkzaamheden telecom, 2004. De richtlijn wordt jaarlijks geactualiseerd, zie: <https://vng.nl/nieuws/herstraat-tarieven-2024-beschikbaar>.

of het juiste tracé wordt aangehouden, het moment (datum en tijdstip) van de uitvoering van de werkzaamheden, diepte van de sleuven, gebruik van materialen of andere technische voorschriften.

In de berekening mogen de kosten voor de controle of aan de voorschriften van het instemmingsbesluit wordt voldaan aan de leges toegerekend worden. Deze kosten dienen helder te worden afgebakend van toezichtskosten voor graafwerkzaamheden, zoals hierboven opgesomd.

---

## 3 Afwegingen gemeentelijke beleidskeuzes

Nadat in het vorige hoofdstuk de kosten zijn bepaald die verbonden zijn met het verlenen van instemmingsbesluiten komen in dit hoofdstuk de beleidskeuzes aan bod. Het gaat om beleidskeuzes die van invloed zijn op de vragen, of en hoe, deze kosten worden verhaald in de leges. Er wordt achtereenvolgens ingegaan op:

- tariefdifferentiatie (paragraaf 3.1);
- de mate van kostendekkendheid van het tarief (paragraaf 3.2);
- kruissubsidiëring (paragraaf 3.3);
- het niveau van dienstverlening (paragraaf 3.4);
- specifieke handelingen (paragraaf 3.5);
- regionale samenwerking (paragraaf 3.6);
- overheadkosten (paragraaf 3.7);
- herijking en indexatie (paragraaf 3.8).

---

### 3.1 Tariefdifferentiatie

Bij het bepalen van het legestartief voor het verlenen van instemmingsbesluiten ligt de beleidskeuze voor om een vast tarief in rekening te brengen of tariefdifferentiatie toe te passen. Bij een vast tarief hebben kenmerken of situering van het tracé geen invloed op de legeskosten. Bij tariefdifferentiatie hangen de legeskosten af van kenmerken<sup>4</sup> van het tracé waarvoor een instemmingsbesluit wordt verleend.

#### ***geen tariefdifferentiatie***

Gemeenten die geen tariefdifferentiatie willen toepassen kunnen het legestartief in beginsel berekenen door de kosten te delen door het (verwachte) aantal aanvragen. Voordeel van een vast tarief is dat daarmee direct duidelijkheid naar aanvragers wordt gegeven over de legeskosten en is de berekeningswijze van de leges eenvoudig. Als de bandbreedte in de tijdsbesteding en de daaraan verbonden kosten relatief beperkt is tussen verschillende aanvragen van instemmingsbesluiten ligt een vast legestartief voor de hand.

#### ***tariefsystematiek met differentiatie***

Als de bandbreedte van kosten groter is tussen verschillende aanvragen voor het verlenen van een instemmingsbesluit, dan ligt een systematiek met tariefdifferentiatie meer voor de hand. Hiermee kunnen de feitelijke kosten die gemeenten maken meer in overeenstemming worden gebracht met de leges die aanvragers dienen te voldoen. Bij de meeste gemeenten loopt de gemeentelijke inspanning op naarmate de aanvragen 'complexer' zijn.

De complexiteit van een aanvraag is niet met één objectief kenmerk te operationaliseren. In veel gemeenten speelt de tracélengte een rol; bij een langer tracé doen zich gemiddeld genomen meer knelpunten voor in de vorm van verschillende (boven- en ondergrondse) objecten, verkeersstromen, tegengestelde belangen en type ondergrond. Naast de tracélengte kan ook worden gedifferentieerd naar de mate van verstedelijking (hoge bebouwingsdichtheid en dus belangen in centrumgebieden), type ondergrond (verharding of groen)

---

<sup>4</sup> Meestal lengte van het tracé, maar er kan ook worden gedifferentieerd naar locatie (binnen of buiten bebouwde kom, centrumgebied) of ondergrond (verharding of groen).



en binnen of buiten de bebouwde kom. Dit vergt wel inzicht in verschillen in gemiddelde tijdsbesteding en kosten per type tracé.

Wanneer is bepaald dat differentiatie aansluit bij gemiddelde tijdsbestedingen van gemeenten, dient te worden bepaald welke vorm het meest voor de hand ligt:

- variabel tarief: kosten nemen lineair toe met bijvoorbeeld tracélengte;
- variabele tarieven: er wordt gewerkt met hogere of lagere tarieven per eenheid in gebieden met bepaalde kenmerken (stadscentra, buiten de bebouwde kom);
- vaste categorieën: er gelden verschillende vaste tarieven (bijvoorbeeld voor categorieën tracélengtes);
- variabele categorieën: tarieven per eenheid wijzigen in bepaalde categorieën;
- combinatie van bovenstaande.

De keuze voor één van bovenstaande tariefsystematieken met differentiatie hangt af of de gemeentelijke inzet evenredig toeneemt, meer (progressief) of juist minder dan evenredig (degressief) toeneemt als de 'complexiteit' toeneemt. Hierbij is onderstaande tabel behulpzaam.

<b>Kostenpatroon</b>	<b>Tariefsystematiek</b>
<b>Lineair</b>	Variabel tarief
<b>Progressief</b>	Variabele categorieën in combinatie met een vast tarief of variabel tarieven
<b>Degressief</b>	Vaste categorieën
<b>Mix</b>	Combinatie systematieken of opslagen

Aan de hand van deze tabel kunnen gemeenten toelichten hoe ze tot de gekozen tariefsystematiek zijn gekomen. Dit vergt enig inzicht in de gemiddelde kostenpatronen bij verschillende aanvragen voor instemmingsbesluiten. Als wordt gekozen voor categorieën van tarieven, bijvoorbeeld aan de hand van tracélengte, is het aan te bevelen dat gemeenten de begrenzing van die categorieën globaal kunnen toelichten.

---

## 3.2 Mate van kostendekkendheid

Bij het bepalen van de legestarieven hebben gemeenten de keuze om wel of niet alle kosten met de opbrengsten uit leges te dekken. Daarbij gaat het in de eerste plaats om het streven naar de mate van kostendekkendheid, omdat de feitelijke kostendekkendheid in een bepaald jaar afhankelijk is van het aantal (en type) aanvragen en pas achteraf duidelijk kan worden vastgesteld.

### ***volledige kostendekkendheid of ook publiek belang***

De aanleg of vervanging van kabels dient in de eerste plaats het individuele belang van de (telecom)aanbieder die vraagt om het instemmingsbesluit. De legeskosten zullen aanvragers van een instemmingsbesluit doorberekenen in de tarieven voor hun diensten. Wanneer de dienstverlening van de gemeente uitsluitend aan dit individuele belang wordt gekoppeld, dan ligt het streven naar volledige kostendekkendheid voor de hand.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Het is desondanks verstandig om een marge in te bouwen dat de kostendekkendheid niet gemakkelijk boven de 100% uit kan komen.

Bewoners of bedrijven kunnen door het verlenen van een instemmingsbesluit beschikken over (een hoger niveau van) digitale voorzieningen, elektriciteit of warmte. Wanneer dit publieke belang meegewogen wordt bij het bepalen van de leges dan kan ervoor worden gekozen om een deel van de gemeentelijke kosten te dekken uit algemene middelen. Dit publieke belang kan zich ook manifesteren in het zoveel mogelijk voorkomen van knelpunten aan andere publieke goederen (wegen, bomen e.d.), het beperken van overlast aan belanghebbenden aan het tracé (andere bewoners/bedrijven, maar ook verkeersoverlast) of juist de stimulans voor economische ontwikkeling of maatschappelijke problematiek (netcongestie) voor de aanleg van (verbeterde) dienstverlening van telecomexploitanten of andere netbeheerders (bijvoorbeeld de aanleg van glasvezel of warmtenetten). Als deze overwegingen een rol spelen kan een lagere kostendekking worden aangehouden.

---

### 3.3 Kruissubsidiëring

Bij de keuze om kruissubsidiëring toe te passen dient eerst onderscheid te worden gemaakt in kruissubsidiëring met andere soorten vergunningen (binnen hetzelfde onderdeel van de legesverordening) of binnen categorieën instemmingsbesluiten.

#### ***kruissubsidiëring binnen legesverordening***

Het toepassen van kruissubsidiëring binnen de legesverordening is gebonden aan juridische beperkingen (zie bijlage A.1.3). Daar waar het wel mogelijk is, moet worden bepaald of men hiervan gebruik wil maken. Dit leidt dan tot een overdekking dan wel onderdekking van de kosten voor het verlenen van een instemmingsbesluit.

#### ***kruissubsidiëring binnen categorieën instemmingsbesluiten***

Gemeenten die ervoor kiezen om de legestarieven van categorieën instemmingsbesluiten via de tariefssystematiek niet volledig af te stemmen op de gemeentelijke inspanningen, kunnen dit motiveren met kruissubsidiëring. Hiermee dragen de langere tracés bijvoorbeeld bij aan de meer kortere tracés, zodat de legestarieven van die korte tracés wat lager kunnen worden gehouden. Uiteraard kan dit ook andersom.

Kruissubsidiëring binnen categorieën instemmingsbesluiten kan als een hulpmiddel worden ingezet bij een meer eenvoudige tariefssystematiek (vast bedrag), bijvoorbeeld om hogere administratieve lasten van gemeenten te voorkomen bij een meer gedetailleerde systematiek. Voor aanvragers van instemmingsbesluiten is deze vorm van kruissubsidiëring niet problematisch, omdat dit gemiddeld genomen uitvlakt. Het aantal partijen dat instemmingsbesluiten aanvraagt is relatief beperkt.

Een vorm van 'kruissubsidiëring' is als er geen afzonderlijk tarief voor werkzaamheden van niet-ingrijpende aard wordt bepaald. Voor werkzaamheden van niet-ingrijpende aard kan alleen een melding met verzoek tot goedkeuring nodig zijn. Gemeenten dienen in hun verordening en in de legesverordening vast te leggen dat voor een melding, waarvoor instemming is vereist, ook leges worden berekend. Een dergelijke goedkeuring wijkt juridisch niet af van een instemmingsbesluit. Er zijn (beperkte) werkzaamheden voor de gemeente aan verbonden, met name registratie (ingeval van een melding), maar er kan ook sprake zijn van een beoordeling. Als bij een melding geen instemming is vereist, kunnen er geen leges in rekening worden gebracht.

---

## 3.4 Niveau van dienstverlening

Bij het bepalen van de legestarieven moet ook worden meegewogen hoe de gemeente zich opstelt naar aanvragers van instemmingsbesluiten. Naast het bepalen van het dienstverleningsniveau komt ook de vraag naar voren of *extra* dienstverlening wordt doorberekend in de leges.

### ***proactieve opstelling***

Gemeenten kunnen zich proactief opstellen richting aanvragers van instemmingsbesluiten. Deze proactieve houding kan zitten in:

- inspanningen om eventuele knelpunten op het voorgestelde tracé tijdig te identificeren. Dit kan bijvoorbeeld door bij complexe tracés een inspectie (schouw) onderdeel uit te laten maken van de procedure of om eventueel ook proefsleuven te laten graven;
- in het wijzen op (onder- of bovengrondse) knelpunten bij de aanvragers op het voorgenomen tracé en oplossingen of alternatieven voor te dragen. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om deze knelpunten al vóór de formele aanvraag op het spoor te komen zodat de formele aanvraag meer een formaliteit wordt. Voor gemeenten biedt dat ook een voordeel, omdat ze daarmee in een vroeger stadium invloed kunnen uitoefenen op het tracé, bijvoorbeeld in de integrale afweging van werkzaamheden;
- het niet direct afwijzen van de aanvraag bij vormfouten, een korte beslistermijn aan te houden en cou-lance te betrachten als de termijn waarbinnen de werkzaamheden moeten worden uitgevoerd is verstreken. In het verlengde hiervan kan de gemeente zich soepel opstellen als binnen een bepaalde termijn nadat de werkzaamheden zijn afgerond opnieuw hetzelfde tracé moet worden behandeld;
- de opstelling als zich tijdens de uitvoering knelpunten voordoen over voorwaarden/voorschriften die zijn opgenomen in het instemmingsbesluit.

Deze proactieve opstelling van de gemeente kan ervoor zorgen dat het tracé wordt bijgesteld vanwege bepaalde objecten zodat bijvoorbeeld asfaltboringen kunnen worden voorkomen. De gedachte is dat met deze inspanningen geconstateerde knelpunten later in het proces worden voorkomen, waardoor het verzoek moet worden afgewezen of er tijdens de uitvoering naar een oplossing moet worden gezocht.

Een proactieve opstelling kan ertoe leiden dat ‘werk uit handen wordt genomen’ en dat het tracé in samenwerking tussen aanvrager en gemeente wordt bepaald. Ook kan de beoordeling door de gemeente efficiënt plaatsvinden als ook andere (telecom) *grondroerders* op hetzelfde tracé graafwerkzaamheden willen uitvoeren. Deze ontwikkelingen doen zich in toenemende mate voor, met name in sterk verstedelijkt gebied. De gemeente neemt dan de coördinatie op werkzaamheden in de ondergrondse infrastructuur over. Gemeenten kunnen een afzonderlijke ‘regisseur’ aanstellen.

### ***doorberekenen in legestartief***

Met een meer proactieve houding van de gemeente richting aanvragers van een instemmingsbesluit zijn veelal ook grotere inspanningen en daarmee hogere kosten gemoeid. Daarmee ligt ook de keuze voor om deze hogere kosten wel of niet (volledig) door te rekenen in het legestartief. Enerzijds is het een gemeentelijke keuze die niet strikt noodzakelijk hoeft te zijn voor het verlenen van een instemmingsbesluit. Anderzijds is de aanvrager veelal gebaat als de gemeente goed meedenkt over het tracé (een investering die zich later in het proces voor de aanvrager terugbetaald). Als deze kosten worden doorberekend aan de aanvrager kan dit op twee manieren:

- uniform waarbij de kosten integraal worden verdisconteerd in het legestartief. Deze methode is eenvoudig en brengt weinig administratieve lasten met zich mee. Nadeel is wel dat ook minder

complexe aanvragen deze hogere dienstverlening moeten bekostigen. In feite ontstaat een vorm van kruissubsidiëring binnen categorieën instemmingsbesluiten;

- met een maatwerk tarief waarbij voor elk vooroverleg of schouw een opslag of tarief per uur extra in rekening wordt gebracht (zelfstandige dienstverlening<sup>6</sup>). Voor de zeer complexe grote tracés, bijvoorbeeld uitrol van glasvezelnetwerken over een hele wijk, kan overigens vaak een afzonderlijke begroting worden opgesteld.

---

## 3.5 Specifieke handelingen

De handelingen die worden doorlopen om de aanvraag van een instemmingsbesluit te beoordelen kunnen worden toegerekend (zie paragraaf 3.1). Dit zijn in het algemeen directe handelingen die worden doorlopen om een aanvraag van een instemmingsbesluit af te handelen.

Daarnaast kan sprake zijn van handelingen die het gevolg zijn van specifieke omstandigheden waarbij eigen keuzes een rol kunnen spelen.

### ***communicatie bij overlast***

Het is gebruikelijk dat gemeenten de verantwoordelijkheid voor de communicatie met bewoners en andere belanghebbenden op de locaties langs het tracé bij de netbeheerder of diens gemachtigde leggen. Hierdoor zal bij overlast als eerste contact met deze partij op worden genomen. Monitoring van klachtenafhandeling valt binnen de beheerskosten van de tarieven van graafwerkzaamheden (zie ook par. 2.3). Als de communicatie niet goed loopt, of als veel overlast wordt ervaren, zullen bewoners en ondernemers toch contact leggen met de gemeente. Er kunnen meldingen openbare ruimte worden gedaan die moeten worden afgehandeld. Gemeenten kunnen hier verschillend mee omgaan:

- vanuit haar verantwoordelijkheid voor de openbare ruimte kunnen ze deze meldingen oppakken en in overleg treden met bewoners en de netbeheerder of diens gemachtigde;
- de meldingen direct doorspelen aan de netbeheerder of diens gemachtigde. Als de communicatie van de netbeheerder of diens gemachtigde onvoldoende is zullen er hierover aanvullende afspraken worden gemaakt.

In beide gevallen zal sprake zijn van aanvullende inspanningen vanuit de gemeente die niet doorberekend kunnen worden in het legestartief. Uitzondering is als de melding betrekking heeft op aspecten die in de voorschriften of aanwijzingen bij het instemmingsbesluit zijn bepaald, en de netbeheerder of diens gemachtigde tekortschiet. Organisatorisch kan dit onderscheid lastig zijn, omdat niet altijd evident is waar de melding betrekking op heeft en ook kunnen er inspanningen vanuit andere gemeentelijke diensten bij betrokken zijn.

### ***opslagen***

Als er specifieke handelingen worden uitgevoerd bij complexe aanvragen van een instemmingsbesluit is het mogelijk om deze kosten ook afzonderlijk te verrekenen in de leges. Er treedt dan geen vervuiling op bij instemmingsbesluiten waarvoor deze handelingen niet nodig zijn. Dit komt vooral voor bij complexere aanvragen of waar er zich tijdens de uitvoering knelpunten voordoen.

---

<sup>6</sup> Er kan ook gebruik worden gemaakt van een verminderingsregeling als het vooroverleg leidt tot daadwerkelijke aanvraag van een instemmingsbesluit. (zie o.a. art. 1.32 leden 3 en 4 tarieventabel modelverordening leges)

---

## 3.6 Regionale samenwerking

Gemeenten kunnen hun beleid ten aanzien van het verlenen van instemmingsbesluiten in bepaalde mate harmoniseren. Deze samenwerking kan zich uitstrekken tot het periodiek doornemen van (grensoverschrijdende) ontwikkelingen tot uniforme gemeentelijke procedures (gezamenlijk handboek Kabels en Leidingen) tot een uniforme tariefsystematiek of zelfs hetzelfde tarief. Het harmoniseren van het beleid heeft als voordeel dat expertise van gemeenten kan worden gebundeld, zeker omdat de capaciteit bij kleinere gemeenten niet altijd voldoende beschikbaar is. Ook kan dit voor de aanleg van (grootschalige) kabelnetwerken een stimulerend effect hebben voor marktpartijen als de aanvraag van een instemmingsbesluit op zichzelf geen drempel opwerpt.

### ***uniforme tariefsystematiek en tarief***

Als de samenwerking zover reikt dat wordt gekozen voor een uniforme tariefsystematiek en zelfs ook hetzelfde legestartief kan dit duidelijkheid en vertrouwen scheppen bij de aanvragers van een instemmingsbesluit. Het kan hiermee ook (grootschalige) ontwikkelingen stimuleren, zeker als deze ook gemeentegrensoverschrijdend zijn.

Eenzelfde systematiek en tarief kan ook vragen oproepen in hoeverre deze aansluiten op tijdsbestedingen en kostenpatronen van individuele gemeenten, zeker wanneer er verschillen zijn in de fysieke structuur van de deelnemende gemeenten (verstedelijking, meerkernigheid). Dan overstijgt transparantie over de kostenstructuur het pragmatische voordeel. De personele capaciteit en prestaties, bijvoorbeeld de afhandelingstermijn van de aanvragen, kan per gemeente verschillen. Ook kunnen de ICT-kosten tussen gemeenten verschillen. Zolang er bij harmonisatie geen sprake is dat het tarief wordt afgesteld op de gemeente met het hoogste kostenniveau waardoor er niet meer dan kostendekkende tarieven worden geheven, gemeenten onderling goed zijn te vergelijken en procedures gelijk zijn getrokken, dan is een uniforme tariefsystematiek en tarief te overwegen.

---

## 3.7 Overheadkosten

Voor een goed beeld van de totale kosten die de gemeente maakt om aanvragen voor instemmingsbesluiten af te handelen dient ook rekening te worden gehouden met overheadkosten. Het gaat zowel om centrale overheadkosten (PIOFACH) als decentrale overheadkosten (kosten van leiding en ondersteuning van de afdeling). Het gaat niet om de kosten voor beleidsontwikkeling. Als geen rekening wordt gehouden met overheadkosten is er ook geen goed zicht op de kostendekkendheid van de tarieven.

Binnen de overheadkosten bepalen de ICT-kosten een steeds groter aandeel. Enerzijds kan het gaan om directe ICT-kosten voor de afhandeling van instemmingsbesluiten. Anderzijds dienen ook de randvoorwaarden (licenties, apparatuur, infrastructuur) op orde te zijn. Ook directe ICT-kosten worden niet altijd ook decentraal verantwoord.

Als gemeenten niet de volledige kosten willen doorberekenen kunnen ze ervoor kiezen om de overheadkosten niet (volledig) door te berekenen, omdat deze kosten niet altijd in directe relatie staan met de handelingen die nodig zijn om een instemmingsbesluit af te geven. Dan moeten overheadkosten bij andere legestartieven wel op dezelfde wijze worden doorberekend, of moet dit afzonderlijk worden gemotiveerd (zie ook bijlage A.1.1).

---

## 3.8 Herijking en indexatie

### *herijking*

Er spelen veel ontwikkelingen in de ondergrondse infrastructuur, zoals het vergroten van connectiviteit, elektrificering en de aanleg van warmtenetten. Bij het beoordelen van aanvragen voor instemmingsbesluiten dienen deze belangen door gemeenten te worden afgewogen. Hierdoor ontstaat er een toenemende inspanning bij gemeenten waar het gemeentelijk beleid op wordt aangepast (inclusief meer geautomatiseerde procedures).

Dit dynamische speelveld zorgt ervoor dat kostenpatronen, zowel tijdsbestedingen als het kostenniveau, onderhevig kunnen zijn aan wijzigingen waardoor het noodzakelijk is om periodiek naar deze kostenpatronen te kijken. Bij gemeenten met veel dynamiek in de ondergrond is het aan te bevelen om dit vaker te doen. Een dergelijke actualisering dient afgewogen te worden tegen de benodigde administratieve last die dat met zich meebrengt om de kostenpatronen en wijzigingen in handelingen te actualiseren. Het is aan te bevelen om een periodieke herziening (of tenminste een actualisatie) vast te leggen, bijvoorbeeld minimaal één keer in de 5 jaar.

### *indexatie*

Om aansluiting te kunnen houden tussen de kostenpatronen en de legesopbrengsten ligt een aanpassing van prijsontwikkelingen voor de hand. Zonder dergelijke aanpassingen zal er steeds meer lucht ontstaan in de feitelijke kostendeckendheid ten opzichte van het streefniveau. Het is aan te bevelen om de indexeringsmethodiek zoveel mogelijk vast te leggen, bijvoorbeeld aansluitend bij andere tarieven in de legesverordening.

---

# A Bijlage: Juridische basis

---

## A.1.1 Juridische basis voor leges in het algemeen

De grondslagen en voorwaarden voor het heffen van leges in het algemeen zijn opgenomen in *artikel 229 van de Gemeentewet*, eerste lid, sub b: Rechten ter zake van het genot van diensten. Verder geldt de voorwaarde dat de totaal geïnde leges maximaal 100% van de kosten mag dekken, op basis van begrote bedragen.<sup>7</sup>

### **toerekening van kosten**

Alleen kosten<sup>8</sup> die in redelijkheid meer dan zijdelings met de geleverde dienst verband houden, kunnen worden toegerekend.<sup>9</sup> Hierbij wordt als vuistregel gehanteerd dat de kosten tenminste 10% dienen samen te hangen met de belaste diensten en die dus niet voor meer dan 90% andere doeleinden dienen. In beginsel staat het gemeenten vrij om de tarieven zo vast te stellen dat kosten die voor meer dan 10% met belaste diensten samenhangen, voor een gedeelte dat groter is dan overeenkomt met de mate van hun samenhang met belaste diensten door legesheffing worden verhaald.<sup>10</sup>

Door de gemeente dient er een toelichting te worden gegeven op de totstandkoming van de tarieven en beleidskeuzes die daaraan ten grondslag liggen. Deze toelichting dient niet alleen op het niveau van de verordeningen plaats te vinden, maar ook op gedetailleerd niveau. De commissie BBV schrijft voor dat de toerekening van overheadkosten wordt vastgelegd in de financiële verordening en dat dezelfde methodiek moet worden gevolgd bij verschillende tarieven.<sup>11</sup>

Gemeenten leggen de legestarieven jaarlijks vast in de tarieventabel bij de legesverordening op basis van een raming van baten en lasten. Uit jurisprudentie blijkt dat als een belanghebbende in een bezwaar of beroep de geraamde kostenposten in twijfel trekt, gemeenten (nadere) inlichtingen moeten verstrekken over de toerekening van deze (kosten)posten aan tarieven. Daarbij gaat het om (cijfermatige) gegevens ter zake van de samenstelling van de totaalbedragen die nodig zijn om te beoordelen of lasten en baten juist zijn geraamd.<sup>12</sup>

Deze passieve inlichtingenplicht strekt zich uit tot inzicht in de actualiteit en controleerbaarheid van de ramingen. Dit hangt ook samen met verschillen in de praktijk; wel of niet meenemen van type kosten en op welk niveau (bijvoorbeeld vergunning, type vergunning of totale verordening) waarop de kostendekking wordt berekend.

---

<sup>7</sup> Art.229b lid 1 Gemeentewet.

<sup>8</sup> Gemeenten dienen kosten te administreren conform een uniforme taakveldstructuur waarvan (een deel van) de lasten in de heffing kan worden meegenomen. Bron: regeling vaststelling taakvelden en verstrekking informatie voor derden.

<sup>9</sup> Hoge Raad, 21 juni 2019, ECLI:NL:PHR:2018:1419.

<sup>10</sup> De basis is gelegd in Hoge Raad 04-06-2010, ECLI:NL:HR:2010:BL0990 (rioolheffing). Herhaald in: Hoge Raad 04-04-2014, ECLI:NL:HR:2014:777 (leges) en Hoge Raad 21-06-2019, ECLI:NL:HR:2019:1020 (rioolheffing).

<sup>11</sup> Commissie BBV, Notitie overhead, juli 2016.

<sup>12</sup> Hoge Raad 24 april 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI1968 en Hoge Raad 14 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:777.

## A.1.2 Instemmingsbesluit aanleg telecomkabels

Specifiek voor de ondergrondse aanleg van telecommunicatiekabels geldt een gedoogplicht voor grondeigenaren. Voor werkzaamheden in openbare gronden is een instemmingsbesluit nodig voor het aanleggen of verleggen van kabels, zowel voor het aansluiten van nieuwbouwlocaties, punt-tot-punt aansluitingen, vervanging van kabels als ook het aanleggen van glasvezelnetwerken voor hele wijken of dorpen. Er moet onderscheid worden gemaakt tussen werkzaamheden van ingrijpende en werkzaamheden van niet-ingrijpende aard. Gemeenten dienen in hun verordening vast te leggen dat voor werkzaamheden van niet-ingrijpende aard ook leges worden geheven door het doen van een melding waarvoor ook instemming nodig is. Over werkzaamheden met een spoedeisend karakter dient de gemeente direct na binnenkomst een besluit te nemen<sup>13</sup>, maar kunnen wel aanvullende voorwaarden worden gesteld. Het verlenen van een instemmingsbesluit is geregeld in de Telecommunicatiewet, hoofdstuk 5. Het betreft een instemmingsbesluit van het college van B&W omtrent de plaats, het tijdstip, en de wijze van uitvoering van de werkzaamheden, voordat werkzaamheden met betrekking tot kabels in of op openbare gronden mogen worden uitgevoerd. Voor de werkzaamheden die gemeenten uitvoeren om een instemmingsbesluit te verstrekken betaalt de aanvrager leges.

### Europese Verordening Gigabitinfrastructuur

De Europese Verordening Gigabitinfrastructuur (hierna Gigabit Infrastructure Act, afgekort GIA) is op 11 mei 2024 in werking getreden. De GIA vervangt de huidige Richtlijn kostenreductie breedband en herzielt de daarin opgenomen maatregelen. De primaire doelstelling van de GIA is om bij te dragen aan de kostenefficiënte en tijdige uitrol van netwerken met zeer hoge capaciteit, om aan de toenemende digitale connectiviteitsbehoefte in de EU tegemoet te komen. De uitvoering van de GIA vindt op dit moment plaats en zal 18 maanden na inwerkingtreding (op 11 november 2025) van kracht worden. Mogelijk dat de GIA, die ook ziet op het stroomlijnen van vergunningsprocedures voor de aanleg van telecomnetwerken, gevolgen kan hebben voor (een deel van) de inhoud van deze leidraad. Wat die eventuele gevolgen zijn zal te zijner tijd kenbaar worden gemaakt aan gemeenten via EZ.

Er is behoefte aan beleid om de uitrol van vaste en draadloze netwerken met zeer hoge capaciteit in de hele Unie te versnellen, te vergemakkelijken en goedkoper te maken, onder meer dankzij een goede planning, betere coördinatie en het opzetten van vereenvoudigde en gestroomlijnde vergunningsprocedures als een manier om de administratieve lasten van zowel de exploitanten als de nationale overheden te verminderen.

In (gepubliceerde) gemeentebegrotingen wordt globaal inzicht gegeven in de verhouding tussen legesopbrengsten en kosten, maar daarin worden de leges voor instemmingsbesluiten veelal niet apart onderscheiden. Gemeenten dienen, ter onderbouwing van te heffen leges, extracomptabel inzicht in de kosten te kunnen geven. Dit is nodig omdat de wijze waarop momenteel overheadkosten worden begroot (centraal) het niet mogelijk is om tarieven op niveau van taakvelden/producten te kunnen bepalen.

### **verhaalbaarheid**

Alle kosten die rechtstreeks verband houden met de geleverde kwalificerende dienst kan een gemeente via leges op de aanvrager verhalen. Indirecte kosten zijn in principe niet verhaalbaar, tenzij deze meer dan zijdelings samenhangen met de betreffende diensten (bijvoorbeeld overheadkosten) en niet geheel of nagenoeg geheel andere doeleinden dienen.<sup>1415</sup>

Het afbakenen van ‘directe kosten’ ten opzichte van indirecte kosten is dus van groot belang.

<sup>13</sup> Art. 5.6 lid 4 Telecommunicatiewet.

<sup>14</sup> Deloitte, Handreiking kostentoerekening. Heffingen, rechten en tarieven. Oktober 2014.

<sup>15</sup> Hoge Raad 4 juni 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL0990, BNB 2010/234.



Indirecte kosten die niet verband houden met de betreffende dienstverlening zijn niet verhaalbaar en mogen geen onderdeel uitmaken van het legestartief. Het gaat daarbij om:

- beleidskosten zoals het opstellen van plannen of voorschriften en algemene bestuurskosten (vergaderingen van het bestuur);
- handhaving, toezicht en controle, *tenzij* deze controlekosten nog plaatsvinden in het kader van het proces van vergunningverlening en het tot stand brengen van de situatie waarop het vergunningsverzoek betrekking heeft. Inspectie gericht op of werkzaamheden plaatsvinden conform de voorwaarden van het instemmingsbesluit zijn dus verhaalbaar<sup>16</sup>, zolang deze niet op de kwaliteit van de aanleg of herstel van de bestrating betrekking hebben;
- inspraak-, bezwaar- en beroepsprocedures omdat het belang daarvan uitstijgt boven het individuele belang van diegene aan wie de dienst wordt verleend. Het gaat in feite om een heroverweging van het toegepaste beleid en kan daarmee gelijk worden geschakeld aan beleidskosten.

---

### A.1.3 Kruissubsidiëring

#### ***wettelijke mogelijkheden in het algemeen***

Bij kruissubsidiëring worden minder dan kostendeckende activiteiten gesubsidieerd door het positief saldo van meer dan kostendeckende activiteiten. Kruissubsidiëring kan plaatsvinden:

- binnen groepen legesfeiten, bijvoorbeeld tussen legestartieven voor een kleine tracélengte en langere tracélengtes;
- binnen één onderdeel van de legesverordening, bijvoorbeeld binnen ‘Algemene dienstverlening’ waarbij kruissubsidiëring tussen diensten in het kader van de burgerlijke stand en aanleg van telecomkabels plaatsvindt;
- door het aanvullen van tekorten van leges heffende organisatieonderdelen van de gemeente vanuit andere financieringsbronnen, zoals de algemene uitkering uit het gemeentefonds of gemeentelijke belastingen.

De Gemeentewet bepaalt dat leges niet meer dan kostendeckend mogen zijn op het totaal van legesverordening. In legesverordeningen worden drie type diensten onderscheiden: I. Algemene dienstverlening (burgerzaken, vergunningen en ontheffingen), II. Omgevingsvergunning, III. Europese Dienstenrichtlijn. Voor het derde onderdeel, diensten die onder de Dienstenrichtlijn vallen, wordt kruissubsidiëring beperkt toegestaan.<sup>17</sup>

#### ***specifieke mogelijkheden voor leges instemmingsbesluiten***

Voor de toepasselijkheid van de algemene regels met betrekking tot leges is het essentieel onder welke categorie het instemmingsbesluit moet worden geschaard, en welke regels met betrekking tot kruissubsidiëring van toepassing zijn op deze specifieke vergunning.

Discussie en jurisprudentie wijzen op het niet-toepasselijk zijn van de Europese Dienstenrichtlijn en evenmin van de Omgevingswet. Dit betekent dat kruissubsidiëring bij instemmingsbesluiten wel is toegestaan. In eerste aanleg was gebleken dat het Hof Arnhem-Leeuwarden met betrekking tot een zaak in Amersfoort had geoordeeld dat artikel 12 van de Machtigingsrichtlijn van toepassing is, hetgeen zou impliceren dat

---

<sup>16</sup> Zoals de feitelijke plaats van het tracé, diepte en afstand tot riolering en moment waarop de werkzaamheden plaatsvinden.

<sup>17</sup> Art. 13 lid 2 van de Dienstenrichtlijn stelt dat de kosten voor vergunningprocedures redelijk moeten zijn en evenredig moeten zijn met de kosten van de vergunningprocedures in kwestie en de kosten van de procedure niet mogen overschrijden.

kruissubsidiëring met andere typen vergunningen niet mag.<sup>18</sup> Hierop is de handreiking kostentoe rekening leges en tarieven van Deloitte (2014) gebaseerd. Nadien is er, na een uitspraak van de Hoge Raad en terugverwijzing naar het Hof, een nieuwe uitspraak door het Hof gedaan.<sup>19</sup> Deze houdt onder andere in dat artikel 13 van de Machtigingsrichtlijn van toepassing is.<sup>20</sup> Daarmee is de mogelijkheid voor kruissubsidiëring met andere soorten vergunningen wel mogelijk.

De Machtigingsrichtlijn beperkt in beginsel dus niet het toepassen van kruissubsidiëring, omdat deze niks zegt over het doel waarvoor zodanige heffingen worden aangewend. Wel kan de toepassing van kruissubsidiëring een rol spelen bij de toets van artikel 13 van de Machtigingsrichtlijn. Kruissubsidiëring kan namelijk een aanwijzing zijn dat in werkelijkheid een ander doel met een heffing wordt nagestreefd, dat zou zorgen voor leges die een drempel opwerpen voor nieuwe aanbieders. Het Hof achtte dat in de zaak Amersfoort overigens niet het geval.

**Artikel 42 lid 1 Telecomcode**

*Vergoedingen voor gebruiksrechten voor radiospectrum en rechten om faciliteiten te installeren*

De lidstaten kunnen de bevoegde instantie toestaan de gebruiksrechten voor radiospectrum om faciliteiten die worden gebruikt voor de levering van elektronische communicatienetwerken of -diensten en aanverwante faciliteiten te installeren op, over of onder openbare of particuliere eigendom, te onderwerpen aan vergoedingen die een optimaal gebruik van die middelen waarborgen. De lidstaten zorgen ervoor dat die vergoedingen objectief gerechtvaardigd, transparant en niet-discriminerend zijn, en in verhouding staan tot het beoogde doel en zij houden rekening met de algemene doelstellingen van deze Richtlijn.

Per 20 december 2020 zijn de Machtigingsrichtlijn en Kaderrichtlijn opgegaan in het Europees wetboek voor telecommunicatie, ofwel de Telecomcode. Artikel 13 Machtigingsrichtlijn is geland in artikel 42, eerste lid, Telecomcode. De onderdelen van de toets zoals hierboven geschreven zijn ongewijzigd overgenomen. Dit betekent dat de overgang naar de Telecomcode in de praktijk geen wijzigingen tot gevolg heeft gehad.

---

<sup>18</sup> ECLI:NL:GHARL:2013:4677

<sup>19</sup> ECLI:NL:GHSHE:2020:1119

<sup>20</sup> Cassatie tegen deze nieuwe uitspraak van het Hof was ongegrond. ECLI:NL:HR:2021:28