

Vergaderjaar 2006–2007

30 994

Wijziging van de Telecommunicatiewet en de Wet Onafhankelijke post- en telecommunicatieautoriteit ter uitvoering van de roamingverordening

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 13 november 2006 en het nader rapport d.d. 22 maart 2007, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Economische Zaken. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 6 oktober 2006, no. 06.003636, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Telecommunicatiewet en de Wet Onafhankelijke post- en telecommunicatieautoriteit ter uitvoering van het ontwerp van de roaming verordening, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot uitvoering van het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende roaming op publieke mobiele netwerken binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 2002/21/EG inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (hierna: de roaming verordening), zoals ingediend door de Europese Commissie op 12 juli 2006². Het wetsvoorstel bevat enkele artikelen die zien op de aanwijzing van de Onafhankelijke post- en telecommunicatieautoriteit (OPTA) als bevoegd bestuursorgaan in het kader van de roaming verordening, en op vastlegging van de mogelijkheid tot het hanteren van de in de Telecommunicatiewet opgenomen toezicht- en handhavingsbevoegdheden door OPTA. Daarnaast wordt het houden van toezicht op de naleving van de roaming verordening als taak opgenomen in de Wet OPTA.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een opmerking met betrekking tot de wijze van implementatie en de delegatiemogelijkheid. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 6 oktober 2006, nr. 06.003636, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 13 november 2006, nr. W10.06 0429/II, bied ik U hierbij aan.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² COM(2006) 382 definitief.

³ Artikel I, onderdeel B, van het wetsvoorstel.

1. Implementatie

Het wetsvoorstel voegt een nieuw artikel 18.2a toe aan de Telecommunicatiewet, waarmee uitvoering wordt gegeven aan de artikelen 8 en 9 van het voorstel voor de roaming verordening³. Deze werkwijze, waarbij implementatie plaatsvindt van een nog niet goedgekeurde verordening, hangt samen

met het feit dat de uitvoeringstermijn bijzonder kort is. Het voorstel voor de roaming verordening is thans ingediend bij het Europese Parlement. De eerste lezing zal naar verwachting begin 2007 plaatsvinden.

Het voorstel dat aan de Raad om advies is voorgelegd, kon derhalve nog niet gebaseerd zijn op de definitieve versie van de roaming verordening. Er moet dan ook rekening mee worden gehouden dat het bij de Tweede Kamer in te dienen wetsvoorstel bij nota van wijziging zal moeten worden aangepast om het in overeenstemming te brengen met de definitieve versie van de verordening. Onder deze omstandigheden gaat de Raad ervan uit dat, conform aanwijzing 277, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving, ingrijpende wijzigingen aan de Raad zullen worden voorgelegd. Hij zal dan een spoedige behandeling daarvan bevorderen.

1. Ik deel het standpunt van de Raad dat aanwijzing 277, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving niet minder van belang is nu het wetsvoorstel implementatie betreft van een nog goed te keuren verordening. Ingrijpende wijzigingen van het wetsvoorstel zullen vanzelfsprekend aan de Raad worden voorgelegd. Met genoegen heb ik kennis genomen van de toezegging van de Raad van State alsdan een spoedige behandeling te bevorderen.

2. Delegatie

Het voorgestelde derde lid van artikel 18.2a bepaalt dat bij ministeriële regeling voor een goede uitvoering van de roaming verordening regels kunnen worden gesteld. De Raad merkt hierover het volgende op.

a. In het wetsvoorstel ontbreekt een grondslag voor delegatie bij algemene maatregel van bestuur. Zoals de Raad reeds eerder heeft opgemerkt, dient bij de implementatie van Europese richtlijnen en zonodig verordeningen in beginsel te worden vastgehouden aan de normale regels die gelden voor het antwoord op de vraag of regeling bij wet, bij algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling dient te geschieden¹. Tegen die achtergrond acht de Raad het wenselijk om in het wetsvoorstel tevens een grondslag voor een algemene maatregel van bestuur op te nemen².

b. Elke delegatie van regelgevende bevoegdheid in de delegerende regeling dient zo concreet en nauwkeurig mogelijk te worden begrensd, waarbij kan worden gedacht aan het concretiseren van de omstandigheden waarin van de gedelegeerde bevoegdheid gebruik mag worden gemaakt, van de te regelen onderwerpen en van de doeleinden waartoe zij mag worden gebruikt³. Naar het oordeel van de Raad is de in het derde lid van artikel 18.2a opgenomen begrenzing van de delegatiemogelijkheid («voor een goede uitvoering van de roaming verordening») te weinig concreet en nauwkeurig, en biedt ook de toelichting onvoldoende houvast voor de begrenzing van deze delegatiemogelijkheid. Daarom adviseert de Raad om het derde lid van artikel 18.2a zodanig aan te passen, dat duidelijk wordt welke concrete regels bij algemene maatregel van bestuur en welke bij ministeriële regeling zullen worden vastgesteld.

2. Naar aanleiding van de aanbeveling van de Raad over de delegatiegrondslag in het derde lid van artikel 18.2a is deze bepaling gewijzigd en aangevuld. Daarbij is rekening gehouden met twee te onderscheiden situaties. Ten eerste dienen, uitgaand van de voorliggende ontwerp-verordening, uitvoeringsregels te worden getroffen die verband houden met de gegevensverzameling door het college van de Onafhankelijke post- en telecommunicatieautoriteit. De ontwerp-verordening vereist dat de nationale regelgevende instantie hiervoor uitvoeringshandelingen verricht waartoe zij niet zonder meer bevoegd is, te weten de goedkeuring van een methodologie voor de bepaling van door aanbieders te verstrekken gegevens. In verband hiermee wordt in dit wetsvoorstel, in het gewijzigde tweede lid, deze goedkeuringsbevoegdheid toegekend aan het college. Hiernaast voorziet het gewijzigde derde lid in een delegatiegrondslag die is toegesneden op het stellen van randvoorwaarden ten aanzien van de goedkeuring door het college van methodologieën voor de bepaling van gegevens.

Op deze wijze is gevolg gegeven aan de aanbeveling van de Raad de delegatiemogelijkheid nauwer te begrenzen. Voor de vormgeving van een

¹ Onder meer in het advies over de adviesaanvraag betreffende het kabinetsstandpunt inzake de wenselijkheid van bijzondere bepalingen voor tijdelijke implementatie van Europese richtlijnen (Kamerstukken I 2004/05, 29 200 VI, F, blz. 9–10 (punt 3c)).

² Zie tevens aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

³ Zie tevens aanwijzing 25 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

delegatiebepaling in implementatiewetgeving zijn de aanwijzingen 25, 26 en 339 van de Aanwijzingen voor de regelgeving maatgevend. In het kabinetsstandpunt inzake de wenselijkheid van bijzondere wettelijke bepalingen voor het waarborgen van tijdige implementatie (Kamerstukken I 2004/05, 29 200 VI F) is het kabinet hier nader op ingegaan. Ingevolge aanwijzing 26 is delegatie aan een minister toegestaan indien er – kort gezegd – geen ruimte is voor het maken van beleidsinhoudelijke keuzes. Bij de hiervoor bedoelde uitvoeringsregels is daarvoor geen ruimte. Derhalve wordt ingevolge het gewijzigde derde lid het stellen van nadere regels over de goedkeuring overgelaten aan de minister.

Ten tweede kan zich de situatie voordoen dat de ontwerp-verordening zodanig wordt gewijzigd dat uitvoeringsregels moeten worden getroffen waarvoor de hiervoor bedoelde delegatiebepaling geen toereikende grondslag biedt. Dit is reden voor het scheppen van een aanvullende delegatiegrondslag die een wat algemener karakter moet dragen om rekening te houden met eventuele wijzigingen in de verordening. Om die reden wordt de regelgevende bevoegdheid aan de regering gedelegeerd. Op grond van het gewijzigde vierde lid kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld voor zover dat noodzakelijk is voor de uitvoering van de verordening. De grondslag is daarbij in lijn met eerdergenoemd kabinetsstandpunt wel nauwkeurig naar onderwerp begrensd: het doel moet zijn de roaming tarieven aan een plafond te binden om op deze wijze de positie van de eindgebruiker te versterken.

3. Redactionele kanttekening

Voor een redactionele kanttekening verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

3. Naar aanleiding van de redactionele kanttekening is artikel III aangepast opdat de terugwerkende kracht reikt tot het tijdstip van inwerkingtreding van de verordening zoals bepaald in het koninklijk besluit. Op deze wijze is duidelijk dat de verordening en deze wet gelijktijdig in werking treden, maar wordt tevens rekening gehouden met het gedachtegoed van aanwijzing 173 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Tevens is met het oog op het legaliteitsbeginsel de terugwerkende kracht uitgesloten ten aanzien van de bevoegdheid van het college tot het gebruik van bestuursdwang of de oplegging van boetes.

4. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt voor een wijziging ten aanzien van de wijze waarop de roamingverordening onder het bereik van een aantal wetsbepalingen wordt gebracht. Met het oog op de toegankelijkheid van het wettelijke regime worden de bepalingen zelf gewijzigd, zodat direct duidelijk is dat deze bepalingen mede op de roamingverordening betrekking hebben. Voorts is bij deze gelegenheid voorzien in een wijziging van artikel 15.4 van de Telecommunicatiewet, omdat het bij nader inzien gewenst is dat voor overtredingen van de roamingverordening hetzelfde boetemaximum geldt als voor aanbieders met aanmerkelijke marktmacht, te weten een bedrag van € 450 000 of, indien dat meer is, 10% van de relevante omzet van de onderneming in Nederland.

Verder is de roamingverordening onder het bereik van artikel 16.1 van de Telecommunicatiewet gebracht. Dit artikel, dat betrekking heeft op de vergoedingen die verschuldigd zijn voor werkzaamheden ingevolge de wet, is bijgevolg mede van toepassing op de ingevolge de verordening verrichte werkzaamheden.

Tenslotte is van de gelegenheid gebruik gemaakt de toelichting aan te vullen op het punt van de administratieve lasten.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U 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,
F. Heemskerk

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W10.06.0429/II met een redactionele kanttekening die de Raad in
overweging geeft.**

- In artikel III «werkt terug tot en met een in dat besluit te bepalen tijdstip»
vervangen door: «werkt terug tot en met de dag van inwerkingtreding van
de roaming verordening».¹

¹ Zie de toelichting bij artikel III.