

Vergaderjaar 2016–2017

34 739

Regels over de informatie-uitwisseling betreffende bovengrondse en ondergrondse infrastructuur van netten en netwerken ter voorkoming van graafschade en ter bevordering van de aanleg van elektronische communicatienetwerken met hoge snelheid, alsmede wijziging van de Telecommunicatiewet ter bevordering van medegebruik van fysieke infrastructuur en van de gecoördineerde aanleg van civiele werken (Wet informatie-uitwisseling bovengrondse en ondergrondse netten en netwerken)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 7 april 2017 en het nader rapport d.d. 6 juni 2017, aangeboden aan de Koning door de Minister van Economische Zaken, mede namens de Minister van Infrastructuur en Milieu. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 2 februari 2017, no.2017000175, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken, mede namens de Minister van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels over de informatie-uitwisseling betreffende bovengrondse en ondergrondse infrastructuur van netten ter voorkoming van graafschade en ter bevordering van de aanleg van elektronische communicatienetwerken met hoge snelheid, alsmede wijziging van de Telecommunicatiewet ter bevordering van medegebruik van fysieke infrastructuur en van de gecoördineerde aanleg van civiele werken (Wet informatie-uitwisseling bovengrondse en ondergrondse netten), met memorie van toelichting.

Het voorstel implementeert een richtlijn die beoogt de uitrol van «breedband» te bevorderen.² De beheerders van bestaande infrastructurale netwerken, zoals van gas- en elektriciteitsnetten maar ook van

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

² Richtlijn 2014/61/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake maatregelen ter verlaging van de kosten van de aanleg van elektronischecommunicatienetwerken met hoge snelheid (PB 2014, L 155, blz. 1).

bijvoorbeeld wegen, spoorwegen en havens, moeten daarvoor in beginsel accepteren dat breedband wordt aangelegd in hun fysieke netwerk (mantelbuizen, kabelgoten, mangaten, gebouwen ed.).

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht aanpassing van het voorstel aangewezen. Het voorstel wijkt af van de richtlijn bij de vormgeving van de geschillenregeling in en bij het beperken van informatie-uitwisseling rond kritieke nationale infrastructuur; deze afwijkingen worden niet overtuigend gemotiveerd. Verder biedt het voorstel een grondslag om taken op te dragen aan de Autoriteit Consument en Markt, terwijl het uitgangspunt is dat toekenning van openbaar gezag aan een zelfstandig bestuursorgaan – zoals de ACM – bij formele wet geschiedt. Verder maakt de Afdeling opmerkingen om de bruikbaarheid van de toelichting, ook op langere termijn, te vergroten.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 2 februari 2017, no.2017000175, 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 7 april 2017, No.W15.17.0022/IV, bied ik U hierbij aan.

1. Reikwijdte geschillenregeling

De verplichting aanleg van breedband in beginsel te accepteren wordt geïmplementeerd in de Telecommunicatiewet. De daarvoor noodzakelijke informatieverschaffing over de ligging van netwerken wordt geregeld door een uitbreiding van de Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten; die wet wordt opnieuw vastgesteld.

De richtlijn breedband schrijft een geschillenregeling voor in verband met de toegang tot fysieke binnenuitinfrastructuur. Die houdt in dat partijen twee maanden de tijd hebben om overeenstemming te bereiken over de toegang tot een bestaand fysiek netwerk. Na die periode hebben beide partijen het recht de zaak door te verwijzen naar de nationale instantie voor geschillenbeslechting. De richtlijn beperkt het recht op toegang expliciet tot situaties waarin verdubbeling technisch onmogelijk of economisch inefficiënt is en bepaalt dat dit in de geschillenbeslechtigingsprocedure nagegaan dient te worden met volledige inachtneming van het evenredigheidsbeginsel.³ In het voorgestelde artikel 5.2 komen deze inhoudelijke criteria terug. Daarnaast wordt ter implementatie de bestaande geschillenregeling artikel 5.3. van de Telecommunicatiewet uitgebreid.⁴ De grondslag van deze procedure is een verzoek aan de Autoriteit Consument en Markt (ACM) om een beschikking te geven over «de plaats, het tijdstip en de wijze van uitvoering van de werkzaamheden».

De Afdeling merkt op dat uit de richtlijn volgt dat de geschillenbeslechtigingsprocedure ook moet kunnen uitwijzen dat er in voorliggend geval geen gedoogplicht geldt. De tekst van artikel 5.3 lijkt daarvoor echter geen ruimte te bieden. Voorts wijst de Afdeling erop dat de voorgestelde regeling er van uit gaat dat het telecombedrijf bij het niet bereiken van overeenstemming de werkzaamheden – drie weken na het versturen van een kennisgeving – zonder meer kan uitvoeren. De gedoogplichtige kan dat recht alleen opschorten door het geschil aanhangig te maken bij de ACM. De richtlijn breedband kent echter een ander uitgangspunt: bij het ontbreken van overeenstemming kunnen beide partijen de zaak

³ Artikel 9, tweede en derde lid, van de richtlijn breedband.

⁴ Artikel 5.3 van de Telecommunicatiewet.

voorleggen aan de geschilleninstantie. Het telecombedrijf heeft echter niet een zelfstandig recht om de werkzaamheden uit te voeren. Daarmee biedt de voorgestelde regeling minder bescherming, hetgeen vooral klemmt in het geval dat voor toegang tot de fysieke binnenhuisinfrastructuur een woning moet worden betreden en het huisrecht⁵ in het geding is.

De Afdeling adviseert de richtlijnconformiteit op dit punt dragend te motiveren dan wel het wetsvoorstel aan te passen.

1. Reikwijdte geschillenregeling

Aan de opmerkingen van de Afdeling met betrekking tot de reikwijdte van de geschillenregeling is tegemoetgekomen. De eerder voorgestelde procedure voor geschilbeslechting in het kader van artikel 9 van richtlijn nr. 2014/61/EU is aangepast, om onduidelijkheid over richtlijnconformiteit te voorkomen. In artikel 5.3 van de Telecommunicatiewet wordt nu voorzien in een procedure voor geschilbeslechting op grond waarvan beide partijen bij gebreke van overeenstemming de zaak kunnen voorleggen aan de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM), waarbij ook de toepasselijkheid van de gedoogplicht kan worden getoetst. Artikel 37, onderdeel F, van het wetsvoorstel is daartoe opnieuw geredigeerd. In de memorie van toelichting is de toelichting op dit onderdeel hierop aangepast.

2. Geen uitwisseling van informatie bij kritieke nationale infrastructuur

De richtlijn regelt dat, bij medegebruik van infrastructuur of coördinatie van civiele werken, relevante informatie tussen de betrokken ondernemingen moet worden uitgewisseld. De lidstaten kunnen echter kritieke nationale infrastructuur vrijstellen van die verplichting.⁶ Ter uitwerking van deze bepalingen in de richtlijn bepaalt het voorstel dat bij algemene maatregel van bestuur gebieden kunnen worden aangewezen ten aanzien waarvan om veiligheidsredenen kan worden afgeweken van de voorschriften over uitwisseling van informatie.⁷

De Afdeling wijst erop dat uit de considerans van de richtlijn kan worden afgeleid dat de lidstaten netwerken, met name kritieke infrastructuur, mogen vrijstellen van bepaalde verplichtingen met het oog op de veiligheid en volksgezondheid, en de beveiliging en integriteit van netwerken.⁸ Het kan dus gaan om meer dan enkel «veiligheidsredenen». Daarbij is het begrip «veiligheid» in het wetsvoorstel onnauwkeurig, omdat niet duidelijk is of het verwijst naar doelbewuste bedreigingen (Engels: security), naar risico's en ongelukken (Engels: safety) of naar allebei.

De Afdeling adviseert hier in de toelichting op in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

⁵ Beschermd door artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Artikel 12 van de Grondwet beschermt de woning primair tegen binnentreden door de overheid; artikel 138 van het Wetboek van Strafrecht stelt het wederrechtelijk binnendringen van een woning strafbaar voor een ieder (huisvredebreuk).

⁶ Artikelen 4, zevende lid, 5, vijfde lid, en 6, vijfde lid, van de richtlijn breedband.

⁷ Voorgesteld artikel 30 van het wetsvoorstel; voorgesteld artikel 5a.13, tweede lid, van de Telecommunicatiewet.

⁸ Considerans, paragrafen 16 en 17.

2. Geen uitwisseling van informatie bij kritieke nationale infrastructuur

Aan de opmerking van de Afdeling over de mogelijkheid om geen informatie uit te wisselen bij kritieke nationale infrastructuur is gevolg gegeven door in de memorie van toelichting te verduidelijken dat het begrip «veiligheidsredenen» een ruim begrip is (zie de toelichting op de artikelen 28 tot en met 31 van het wetsvoorstel en ook de toelichting op het voorgestelde artikel 5a.13 van de Telecommunicatiewet dat vergelijkbaar is met het voorgestelde artikel 30 van de WIBON). Op grond van de huidige Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten (hierna: WION) kan bij algemene maatregel van bestuur voor bepaalde gebieden om redenen van veiligheid van het netwerk worden afgeweken van de verplichting om informatie uit te wisselen. Hieraan is invulling gegeven met het Besluit informatie-uitwisseling ondergrondse netten, op grond waarvan een aantal gebieden is aangewezen waarbij de invalshoek is geweest de specifieke relevantie van een gebied als terrorismedoelwit, vitale infrastructuur en het oogpunt van netbeheer. Deze criteria omvatten mede het begrip «kritieke nationale infrastructuur». Zo gelden voor onder andere Schiphol en enkele andere luchthavens alsmede een aantal kerninstallaties afwijkende informatieverplichtingen. Omdat naar verwachting de informatie-uitwisseling met het oog op graafwerkzaamheden veruit het meest zal voorkomen, is in het wetsvoorstel voor de formulering van deze delegatiegrondslag aangesloten bij de huidige formulering in de WION. Uit navraag bij de betrokken netbeheerders is gebleken dat met het huidige regime van de WION de belangen van hun netwerken voldoende worden beschermd.

Verder is de volledige reikwijdte van de verplichtingen in de richtlijn breedband afhankelijk van de interpretatie in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie en derhalve niet onomstotelijk vast te stellen. Daarom is er bij dit wetsvoorstel voor gekozen om bepaalde kritieke nationale infrastructuur niet geheel vrij te stellen van de verplichting tot het geven van informatie. Het huidige artikel biedt hiervoor overigens wel de mogelijkheid mocht in de toekomst de noodzaak hiertoe toch aanwezig blijken te zijn.

3. Het opdragen van taken aan de Autoriteit Consument en Markt

Het voorstel maakt het mogelijk om taken op te dragen en bevoegdheden toe te kennen aan de ACM bij algemene maatregel van bestuur,⁹ of ook wel bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.¹⁰ De taken en bevoegdheden kunnen in algemene zin betrekking hebben op de uitvoering van de richtlijn breedband en het medegebruik van antenne-opstelpunten, en daarnaast meer specifiek op de procedure voor medegebruik en het coördineren van civiele werken, de voorwaarden waaronder medegebruik en coördinatie plaatsvinden, het bereiken van overeenstemming over de omstandigheden waaronder medegebruik plaatsvindt, de procedure van een verzoek tot inspectie, en de vergoeding aan derden. De delegatiebepaling is daarmee nauwelijks geclausuleerd.

Uitgangspunt is dat toekenning van openbaar gezag aan een zelfstandig bestuursorgaan – zoals de ACM – bij formele wet geschiedt. Iedere toekenning van openbaar gezag aan een zelfstandig bestuursorgaan betekent immers een beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid; zo'n beperking dient in beginsel plaats te vinden bij wet, zodat het parlement met die beperking instemt. Toekenning van taken en bevoegdheden op ondergeschikte punten kan eventueel bij lagere regeling

⁹ Voorgesteld artikel 5a.13, eerste lid.

¹⁰ Voorgestelde artikelen 5a.14, vijfde lid, en 5a.15, laatste alinea, van de Telecommunicatiewet.

geschieden.¹¹ De grondslag voor toekenning van taken en bevoegdheden aan de ACM is in dit geval ruim en weinig bepaald.

De Afdeling adviseert taken en bevoegdheden zoveel mogelijk in het voorstel zelf te regelen.

3. Het opdragen van taken aan de Autoriteit Consument en Markt

Het advies van de Afdeling om de delegatiebepalingen in de voorgestelde artikelen 5a.13, eerste lid, 5a.14 en 5a.15 van de Telecommunicatiewet opnieuw te bezien is niet opgevolgd. Met de in die artikelen voorziene toekenning van taken en bevoegdheden aan de ACM is aangesloten bij bestaande bepalingen in de Telecommunicatiewet. Van de delegatie van artikel 5a.13, eerste lid, van de Telecommunicatiewet kan en zal enkel gebruik worden gemaakt indien dit nodig is in het belang van een goede uitvoering van richtlijn nr. 2014/61/EU. Hoe die aanvullende regels dan moeten luiden is afhankelijk van de in voorkomend geval nader gegeven uitleg van richtlijn nr. 2014/61/EU door het Europese Hof van Justitie. Gelet hierop is het niet goed mogelijk de in een dergelijk geval eventueel noodzakelijke toekenning van taken en bevoegdheden aan de ACM nu al in het wetsvoorstel te regelen. In de memorie van toelichting is dit verduidelijkt.

De artikelen 5a.14 en 5a.15 van de Telecommunicatiewet sluiten aan bij het huidige artikel 3.25 van de Telecommunicatiewet dat met dit wetsvoorstel komt te vervallen en waarin een delegatiegrondslag is opgenomen voor het stellen van nadere regels en het in dat kader toekennen van taken en bevoegdheden aan de ACM. De onderwerpen waarvoor in de artikelen 5a.14 en 5a.15 van de Telecommunicatiewet een delegatiegrondslag wordt opgenomen zijn dezelfde onderwerpen als die genoemd in dat artikel, aangevuld met de onderwerpen waarvoor in het kader van de implementatie van de richtlijn nadere regels nodig zijn. Artikel 3.25 van de Telecommunicatiewet betreft op zijn beurt het oude artikel 3.12 van de Telecommunicatiewet dat destijds via een amendement van het lid Voûte-Drost c.s. in de Telecommunicatiewet is opgenomen (Kamerstukken II 2000/01, 27 019, nr. 6). De regering deelt dan ook niet de zorg van de Afdeling over de aard van de delegatiegrondslag.

4. Bevoegdheid van gemeentelijke organen

Het voorstel bepaalt:

«Deze wet laat onverlet dat de gemeenteraad in het belang van de openbare orde en veiligheid in een omgevingsplan regels kan geven omtrent het verrichten van graafwerkzaamheden, waaronder het binden van graafwerkzaamheden aan het hebben van een vergunning.»¹²

Deze bepaling is – behoudens de invoeging «in een omgevingsplan» – ongewijzigd overgenomen uit de Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten. Bij de totstandkoming van die wet werd opgemerkt dat de Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten in beginsel geen ruimte laat voor aanvullende regels die door gemeenten worden opgesteld. Echter, in specifieke situaties kan het gewenst zijn dat gemeenten, uit hoofde van hun verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid, aanvullende eisen kunnen stellen met betrekking tot het verrichten van graafwerkzaamheden. Bijvoorbeeld omdat er sprake is van een bijzonder terrein, zoals het havengebied van Rotterdam, of omdat er

¹¹ Vergelijk aanwijzing 124b, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving, en de toelichting daarop.

¹² Voorgesteld artikel 35 van het wetsvoorstel.

door graafwerkzaamheden verkeershinder kan ontstaan, zo stelde de toelichting destijds.¹³

De Afdeling merkt op dat de formulering van het artikel niet duidelijk weergeeft welke aanvullende bevoegdheid de gemeente heeft. Dit hangt ermee samen dat het begrip «openbare orde» in het gemeenterecht een specifieke betekenis heeft. Het handhaven van de openbare orde hoort allereerst tot de bevoegdheid van de burgemeester.¹⁴ Voorts is het begrip «veiligheid» vaag en onbepaald; zoals hiervoor (punt 4a) opgemerkt kan het zowel gaan om doelbewuste bedreigingen (security) als risico's en ongelukken (safety). De gebruikte begrippen sluiten niet goed aan bij de voorbeelden die destijds in de toelichting werden gegeven.

Daar komt bij dat het gemeentebestuur een open huishouding heeft. De gemeenteraad kan dan ook op uiteenlopende gronden bevoegd zijn regels te stellen over graafwerkzaamheden, mits die regels een andere strekking hebben dan het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel heeft slechts tot doel te voorkomen dat er graafschade ontstaat door het stuktrekken van kabels; er zijn echter andere aspecten die meegewogen kunnen worden bij het verrichten van graafwerkzaamheden en die tot de bevoegdheid van het gemeentebestuur horen. De doelomschrijving «in het belang van de openbare orde en veiligheid» is dan ook te beperkt.

De Afdeling adviseert het artikel te herzien.

4. Bevoegdheid van gemeentelijke organen

Het eerder voorgestelde artikel 35 van het wetsvoorstel was inderdaad nagenoeg gelijk aan artikel 44 van de WION. Enkel de in artikel 44 van de WION opgenomen zinsnede «bij verordening» werd vervangen door de zinsnede «in een omgevingsplan». Hiermee werd aangesloten bij de terminologie van de Omgevingswet. Deze aanpassing hing enkel samen met de integrale overheveling van de WION naar het wetsvoorstel. Zoals in paragraaf 2.5.1. van de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel is vermeld, betekent het aansluiten bij de WION-systematiek en het daarvoor bestaande elektronische systeem een zodanige uitbreiding van het doel en de reikwijdte van de WION dat deze wet moet worden vervangen door een nieuwe wet. Gelet hierop wordt de WION ingetrokken, doch de bepalingen uit de WION worden één-op-één overgenomen. Bij de totstandkoming van de WION is destijds in de memorie van toelichting en het nader rapport aangegeven dat artikel 41 (het huidige artikel 44 van de WION) juist is opgenomen om zeker te stellen dat de gemeenteraad nog steeds de bevoegdheid heeft om aanvullende regels te stellen (Kamerstukken II 2005/06, 30 475, nrs. 3 en 4). Het artikel laat derhalve onverlet dat de gemeenteraad regels kan stellen over graafwerkzaamheden, mits die regels een andere strekking hebben dan de WION. Gelet hierop wordt het advies van de Afdeling om artikel 35 van het wetsvoorstel ingrijpender te herzien niet overgenomen. Wel wordt, gelet op de redactionele opmerking van de Afdeling over verwijzingen naar de Omgevingswet, de eerder doorgevoerde wijziging in de tekst van artikel 44 van de WION ongedaan gemaakt. Het thans voorgestelde artikel 35 van het wetsvoorstel is nu geheel gelijk aan artikel 44 van de WION.

¹³ Kamerstukken II 2005/06, 30 475, nr. 3, blz. 43 (het artikel was toen genummerd 41).

¹⁴ Artikelen 172 en volgende van de Gemeentewet.

5. Niet-tijdige implementatie

De regels tot implementatie van de richtlijn breedband hadden uiterlijk 1 januari 2016 moeten zijn vastgesteld en bekendgemaakt. Ze hadden toegepast moeten worden met ingang van 1 juli 2016.¹⁵ Meer specifiek bepaalt de richtlijn dat nieuwbouw en belangrijke renovatie, waarvoor na 31 december 2016 vergunningen zijn aangevraagd, moet worden ingericht op breedband.¹⁶ Volgens de toelichting en de transponeringstabel zal deze bepaling worden geïmplementeerd in het Bouwbesluit.¹⁷

In de toelichting komt de termijnoverschrijding niet ter sprake.¹⁸ De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de gevolgen van de termijnoverschrijding.

5. Niet-tijdige implementatie

In paragraaf 1 van de memorie van toelichting is ingegaan op de gevolgen van het niet tijdig implementeren van richtlijn nr. 2014/61/EU, naar aanleiding van het advies van de Afdeling daartoe.

6. Volledigheid van de toelichting

a. Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten

De Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten geeft regels ter voorkoming van (ondergrondse) graafschade. Het wetsvoorstel breidt dit uit met regels voor medegebruik en coördinatie van onder- en bovengrondse netten en netwerken. Om praktische redenen (het grote aantal wijzigingen) wordt de wet opnieuw vastgesteld.

Het overgrote deel van de artikelen van de oude wet wordt ongewijzigd overgenomen. Voor de toelichting op die artikelen wordt nu verwezen naar de parlementaire stukken voor de totstandkoming van die oude wet.¹⁹

De Afdeling merkt op dat aldus het grootste deel van de materiële bepalingen van de nieuwe wet geen toelichting heeft. De verwijzing naar de parlementaire stukken bij de oude wet bieden weinig soelaas, niet alleen omdat de nieuwe wet een andere artikelnummering kent, maar ook omdat de oude wet sinds haar totstandkoming vier keer is gewijzigd.

Uit oogpunt van toegankelijkheid en zelfstandige leesbaarheid van de toelichting adviseert de Afdeling ook de artikelen die materieel niet worden gewijzigd toe te lichten.

b. Telecommunicatiewet

In de Telecommunicatiewet wordt een nieuw hoofdstuk 5a ingevoegd; de artikelen van dat hoofdstuk, voorzover nieuw, worden toegelicht. Daarnaast worden bepalingen van de Telecommunicatiewet overgebracht van het ene hoofdstuk naar het andere en daar gecombineerd met nieuwe

¹⁵ Artikel 13, eerste en tweede alinea, van de breedbandrichtlijn.

¹⁶ Artikel 8, eerste lid, van de breedbandrichtlijn.

¹⁷ Toelichting, paragraaf 2.4 (Aanleg van toegangspunten en fysieke binnenhuisinfrastructuur in nieuwe of gerenoveerde gebouwen).

¹⁸ De toelichting meldt alleen, in de tegenwoordig tijd: «De richtlijn breedband moet uiterlijk 1 juli 2016 zijn geïmplementeerd.» (Toelichting, paragraaf 1 (Doel en aanleiding)).

¹⁹ Toelichting, paragraaf II (Artikelen) eerste alinea.

regels.²⁰ De oorspronkelijke betekenis van de verplaatste artikelen wordt niet systematisch toegelicht. Door de verplaatsingen van die artikelen, en door het grote aantal wijzigingen van de Telecommunicatiewet tot nu toe, wordt het voor gebruikers van de wet moeilijk om te reconstrueren wat de achtergrond van de verplaatste artikelen is.

De Afdeling adviseert de achtergrond van de verplaatste artikelen – voorzover die achtergrond actuele betekenis heeft – in de toelichting op te nemen.

c. Kenbaarheid van de herkomst van nationale regels bij hernieuwde implementatie

Twee vormen van medegebruik die nu al in de Telecommunicatiewet worden geregeld,²¹ worden overgeheveld naar het nieuwe hoofdstuk 5a van de wet en daar gecombineerd met regels ter uitvoering van de richtlijn breedband. In de toelichting wordt niet uitgelegd dat de artikelen 3.24 en 5.12 strekken tot implementatie van de Kaderrichtlijn, waarmee medegebruik tussen beheerders van telecommunicatie-infrastructuur onderling al is geregeld.²²

Duidelijk moet zijn welke richtlijnbepalingen door nationale regels zijn geïmplementeerd. Bij een eerdere wijziging van de Telecommunicatiewet is in de toelichting een transponeringstabel opgenomen van reeds geïmplementeerde richtlijnbepalingen die in dat voorstel hernieuwd werden geïmplementeerd. Als – zoals nu – wetsartikelen die een eerdere richtlijn implementeren worden verplaatst en inhoudelijk aangepast, is er des te meer aanleiding om de herkomst inzichtelijk te maken met een transponeringstabel, en daarbij tevens te verwijzen naar de passage in de parlementaire stukken waarin de oorspronkelijke implementatie werd toegelicht.

De Afdeling adviseert hierin te voorzien.

6. Volledigheid van de toelichting

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is in het artikelsgevoegde deel van de toelichting op alle artikelen van het voorstel (kort) ingegaan. Ook is de toelichting op hoofdstuk 5a van de Telecommunicatiewet in de memorie van toelichting aangevuld met een transponeringstabel waarin wordt verwezen naar implementatie van eerdere richtlijnen.

7. Redactionele kanttekeningen

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

²⁰ De artikelen 3.24 en 3.25 (antenne-opstelpunten) en 5.12 (medegebruik van telecomkabels) worden overgebracht naar hoofdstuk 5a.

²¹ In de artikelen 3.24 en 5.12.

²² Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (Kaderrichtlijn), PB 2002, L 108, blz. 33. Het gaat om artikel 12 van de richtlijn, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2009/140/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 tot wijziging van Richtlijn 2002/21/EG inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten, Richtlijn 2002/19/EG inzake de toegang tot en interconnectie van elektronische-communicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten, en Richtlijn 2002/20/EG betreffende de machtiging voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten, PB 2009, L 337, blz. 37.

7. Redactionele kanttekeningen

De redactionele kanttekeningen in de bijlage van het advies van de Afdeling zijn verwerkt, met uitzondering van de kanttekeningen die betrekking hebben op artikelen of onderdelen daarvan die één-op-één zijn overgenomen uit de WION alsmede de kanttekeningen die raken aan de systematiek van de Telecommunicatiewet. Naar aanleiding van de redactionele kanttekening van de Afdeling over de definitie van fysieke infrastructuur is de memorie van toelichting aangepast. In de toelichting op artikel 1.1 van de Telecommunicatiewet is nader ingegaan op het begrip fysieke infrastructuur in relatie tot het begrip kabels zoals dat in de Telecommunicatiewet is gedefinieerd.

8.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt het voorstel van wet en de memorie van toelichting op een aantal punten aan te passen.

- a. Met het wetsvoorstel wordt tevens een wijziging van artikel 1.1 van de Telecommunicatiewet vormgegeven die verband houdt met de Verordening (EU) nr. 910/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt en tot intrekking van Richtlijn 1999/93/EG (PbEU 2014, L 257). De uitvoering van deze verordening is vormgegeven in de Wet van 21 december 2016 tot wijziging van de Telecommunicatiewet, de Boeken 3 en 6 van het Burgerlijk Wetboek, de Algemene wet bestuursrecht alsmede daarmee samenhangende wijzigingen van andere wetten in verband met de uitvoering van EU-verordening elektronische identiteiten en vertrouwensdiensten (uitvoering EU-verordening elektronische identiteiten en vertrouwensdiensten (Stb. 2017, 13). De in die wet voorziene wijziging van de in artikel 1.1 opgenomen begripsbepalingen kon bij de inwerkingtreding van die wet op 10 maart 2017 niet worden doorgevoerd. Dit was het gevolg van een aanpassing van artikel 1.1 per 1 januari 2017, waarbij de geletterde onderdelen zijn vervangen door een artikel dat voorziet in begripsbepalingen die in alfabetische volgorde zijn geplaatst. Met de in dit wetsvoorstel opgenomen wijziging van artikel 1.1 wordt de voor de voormelde Uitvoeringswet eIDAS benodigde aanpassing van de begripsbepalingen alsnog doorgevoerd.
- b. De artikelen 17 en 22 van het wetsvoorstel zijn geactualiseerd nu in beide artikelen werd verwezen naar een niet meer relevante bepaling. In de memorie van toelichting is de artikelsgewijze toelichting hierop aangepast.
- c. De eerder in artikel 44 van het wetsvoorstel voorgestelde samenloopbepaling is geschrapt nu het in dat artikel genoemde voorstel nog niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal is ingediend. In het desbetreffende voorstel zal een voorziening worden getroffen voor samenloop. Tevens zal in dat voorstel de evaluatiebepaling worden opgenomen zoals die eerder was voorgesteld in artikel 36 van het wetsvoorstel.
- d. De memorie van toelichting is op een aantal punten geactualiseerd. Zo is de toelichting op artikel 5a.5 van de Telecommunicatiewet (onderdeel Waarborging van veiligheid, continuïteit en levensvatbaarheid van het netwerk) geactualiseerd nu de bedoelde wijziging van de Telecommunicatiewet reeds in werking is getreden. Verder zijn de passages over de grootschalige basistopografie, de basisregistratie ondergrond en het zogenoemde IMKL (zie de paragrafen 2.5.1. en 2.5.3.) aangepast aan de actuele ontwikkelingen.
- e. In het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn redactionele aanpassingen doorgevoerd van niet-inhoudelijke aard.

De Afdeling advisering van 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,
J.P.H. Donner*

Ik moge U verzoeken, mede namens de Minister van Infrastructuur en Milieu, het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W15.17.0022/IV

- In tekst en toelichting de term «coördineren», voorzover gebruikt als zelfstandig naamwoord (bijvoorbeeld artikel 5a.11, eerste lid), vervangen door: coördinatie.
- De considerans inkorten (aanwijzing 118 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar)).
- In artikel 1, in de omschrijving van «coördineren», niet verwijzen naar artikel 5a.1 van de Telecommunicatiewet, maar rechtstreeks naar artikel 5, tweede lid, van de richtlijn breedband (aanwijzing 78, tweede lid, Ar).
- In artikel 1 «net met gevaarlijke inhoud» omschrijven door te verwijzen naar het nu nog bestaande artikel 12.12 van de Wet milieubeheer; de afstemming op de Omgevingswet te zijner tijd opnemen in de Invoeringswet Omgevingswet. Artikel 42 schrappen. Vervolgens het begrip «net met gevaarlijke inhoud» overbrengen naar artikel 15, eerste lid, nu de term – afgezien van het overgangsrecht – alleen in dat artikel wordt gebruikt.
- In artikel 1 de omschrijving van «registratiemelding» schrappen; in artikel 28, derde lid, onderdeel b, «registratiemeldingen» vervangen door: meldingen als bedoeld in artikel 6, tweede en derde lid.
- Artikel 8, derde lid, en artikel 9 combineren. Artikel 9, tweede lid, schrappen, gelet op het derde lid.
- In artikel 9 de aanduiding «[Treedt in werking op een nader te bepalen tijdstip]» schrappen: deze aanduiding gaat deel uitmaken van de wettekst, maar heeft niet dat karakter. Artikel 46 maakt gedifferentieerde inwerkingtreding al mogelijk. Voorts toelichten wanneer het artikel in werking zal treden (de voorloper, artikel 8a van de Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten, is op 22 december 2011 tot wet verheven).
- In artikel 22 uitdrukkelijk regelen of een – en zo ja welke – bewaartermijn geldt voor «de gegevens, bedoeld in de artikelen 11, eerste lid, onderdelen a, b en c en 12, eerste lid, onderdelen a, b en c, en tweede lid, onderdeel a.» Indien geen bewaarverplichting geldt, uitdrukkelijk voorzien in een verwijderingsplicht.
- In artikel 25, eerste lid, de uitzondering op de tweemaandetermijn voor gevallen waarin een derde de gevraagde informatie niet tijdig verschaft schrappen: de richtlijn laat één uitzondering toe (buitengewone omstandigheden, artikelen 4, zesde lid, en 6, vierde lid, van de richtlijn) en die wordt al geïmplementeerd.
- De specifieke delegatiebepalingen in de artikelen 28 tot en met 30 uit oogpunt van overzichtelijkheid overbrengen naar de artikelen waarop zij betrekking hebben. Daarbij de inhoud van artikel 28, eerste lid, onderdeel a, en artikel 29, eerste lid, combineren om dubbeling te voorkomen.
- In de artikelen 37, onderdeel M, 38, onderdeel B, 39, onderdeel B, 40, 41, 44, onderdeel B, «Wet informatie-uitwisseling bovengrondse en ondergrondse netten» telkens vervangen door: «Wet informatie-uitwisseling bovengrondse en ondergrondse netten en netwerken». Voorts in artikel 47 de aanduiding «(WIBON)» schrappen, omdat die anders deel uitmaakt van de citeertitel.

Telecommunicatiewet

- In artikel 1.1, in de omschrijving van «fysieke infrastructuur», opnemen dat daarvan zijn uitgezonderd: «kabels, met inbegrip van ongebruikte glasvezels (dark fibre)» (artikel 2, tweede lid, van de richtlijn). Voorts «aansluitpunt van het netwerk» vervangen door «netwerkaansluitpunt», de term die is gedefinieerd in de Kaderrichtlijn en de Telecom-

municatiewet: de Nederlandse tekst van de richtlijn breedband wijkt hier ten onrechte af van de Franse en Engelse tekst, waarin de term uit de Kaderrichtlijn («point de terminaison du réseau» en «network termination point») wordt gebruikt.

- In artikel 1.1 de term «richtlijn nr. 2014/61/EU» vervangen door de roepnaam van die richtlijn: richtlijn breedband. Voorts de definitie overbrengen naar artikel 5a.1, nu de term alleen in hoofdstuk 5a wordt gebruikt.
- In artikel 5a.1, onderdeel a, in de omschrijving van «netwerkexploitant» toevoegen: «vervoersdiensten, met inbegrip van spoorwegen, wegen, havens en luchthavens» (artikel 2, eerste lid, onderdeel b, van de richtlijn).
- In artikel 5a.4, tweede lid, onderdeel d, «veiligheid» (Engelse tekst artikel 3, derde lid, van de richtlijn: security») vervangen door: beveiliging, zodat het verschil met «veiligheid» (Engels: safety) in onderdeel c zichtbaar wordt. Voorts bezien of de term «veiligheid» in de artikelen 5a.5, eerste en tweede lid, 5a.11, tweede lid, moet worden aangevuld met of vervangen door «beveiliging».
- De specifieke delegatiebepalingen in de artikelen 5a.14 en 5a.15 uit oogpunt van overzichtelijkheid overbrengen naar de artikelen waarop zij betrekking hebben.

Transponeringstabel

- Bij artikel 8, tweede lid, onderscheiden tussen de eerste volzin (geïmplementeerd in artikel 6.57 van het Bouwbesluit 2012) en de tweede volzin (geïmplementeerd in artikel 6.57 en 6.59 van het Bouwbesluit 2012).