

Vergaderjaar 2011–2012

33 282

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Doel en aanleiding

Aanleiding voor dit wetsvoorstel is het voorstel van de Commissie van de Europese Unie (hierna: de Commissie), d.d. 6 juli 2011 voor een nieuwe verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende roaming op openbare mobiele-communicatienetwerken binnen de Unie (COM(2011)402 def.)¹ alsmede de wetgevingsresolutie van het Europees Parlement van 10 mei 2012 over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende roaming op openbare mobiele-communicatienetwerken binnen de Unie (herschikking) COM(2011) 0 402 (- C7-0190/2011 – 2011/0187(COD), P7_TA(2012)0197, hierna: wetgevingsresolutie van het Europees Parlement van 10 mei 2012) (hierna: de derde roamingverordening). Dit voorstel bevindt zich aldus in een zodanige fase van het Europese wetgevingsproces dat onderhavig wetsvoorstel in procedure kan worden gebracht. Voor de tekst van dit wetsvoorstel is uitgegaan van de bij wetgevingsresolutie van het Europees Parlement van 10 mei 2012 behorende tekst zoals opgenomen in het standpunt van het Europees Parlement in eerste lezing. Naar verwachting zal de Raad van de Europese Unie deze tekst onderschrijven.

De nieuwe (de derde) roamingverordening vervangt de eerste roamingverordening – Verordening 717/2007 (Verordening (EG) nr. 717/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni van 2007 betreffende roaming op openbare mobiele-communicatienetwerken binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 2002/21/EG inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (PbEU 2010, L 171)) – zoals deze eerste verordening laatstelijk is gewijzigd bij de tweede roamingverordening (Verordening (EG) nr. 544/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009 (PbEU 2009, L 167).

¹ Deze verordening treedt uiterlijk 1 juli 2012 in werking. Een uitvoeringstabel is opgenomen in hoofdstuk III van de memorie van toelichting.

Doel van dit wetsvoorstel is om het toezichtregime zoals dat op dit moment is geregeld voor naleving van de zogenoemde roamingverplichtingen voor aanbieders van mobiele communicatie te continueren. Daartoe dient de verwijzing naar verordening 717/2007 in de Telecommunicatiewet en de Wet Onafhankelijke post- en telecommunicatieautoriteit (hierna: Wet OPTA) te worden gewijzigd. Verordening 717/2007 komt namelijk te vervallen met ingang van 30 juni 2012. Deze verordening wordt vervangen door de derde roamingverordening die naar verwachting in werking treedt met ingang van 1 juli 2012.

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel heeft uitsluitend ten doel te bewerkstelligen dat de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) bevoegd blijft om toe te zien op de naleving door aanbieders van mobiele communicatie van de Europese verplichtingen op het gebied van roaming. Daartoe moet de verwijzing naar Verordening 717/2007 in de Telecommunicatiewet en de Wet OPTA worden vervangen door een verwijzing naar de derde roamingverordening.

2.1. Continueren van het toezicht door OPTA vergt aanpassing van de verwijzing in Telecommunicatiewet en Wet OPTA

Op dit moment is OPTA middels de artikelen 1.1., onderdeel fff, 12.2, eerste lid, 12.9, eerste lid, 15.1, eerste lid, 15.4, tweede lid, onderdeel a, 16.1, eerste en tweede lid, 18.2a, 18.7, eerste lid van de Telecommunicatiewet (hierna: Tw) en artikel 15, onderdeel a, onder 3^o, van de Wet OPTA aangewezen als nationale toezichthouder voor Verordening 717/2007. Hierbij is gebruik gemaakt van de methode van dynamische verwijzing. Die methode houdt in dat iedere wijziging van de eerste roamingverordening automatisch doorwerkt. Daardoor was geen wetgeving nodig toen de eerste roamingverordening werd gewijzigd door de tweede roamingverordening.

Bij de totstandkoming van de eerste roamingverordening was de inschatting dat die roamingverordening slechts een maatregel van tijdelijke aard zou zijn. Inmiddels is gebleken (zie hierover nader paragraaf 3) dat structureel ingrijpen noodzakelijk is om de roamingproblematiek aan te pakken.

Met de derde roamingverordening wordt daarom een andere weg ingeslagen en wordt naast een (tijdelijk) prijsplafond een structureel instrument geïntroduceerd om de hoogte van de roamingtarieven aan te pakken. Deze omslag wordt gemarkeerd door de vaststelling van een nieuwe roamingverordening (de derde roamingverordening) waarmee Verordening 717/2007 wordt ingetrokken en vervangen in plaats van gewijzigd. Daardoor voldoet de dynamische verwijzing naar Verordening 717/2007 niet langer om de aanwijzing van OPTA als toezichthouder voor de roamingverplichtingen te continueren. Doordat sprake is van volledige intrekking van Verordening 717/2007 is aanpassing van de verwijzing naar Verordening 717/2007 in de Telecommunicatiewet en de Wet OPTA noodzakelijk. Dit wetsvoorstel strekt ertoe om die aanpassing te realiseren en om daarmee te voorzien in het continueren van het bestaande toezichtregime voor de roamingverplichtingen.

2.2. Derde roamingverordening vergt uitsluitend het continueren van de aanwijzing van OPTA als nationale toezichthouder

Verordeningen werken rechtstreeks en zijn direct bindend. Dat betekent dat de derde roamingverordening rechtstreeks verplichtingen oplegt aan de aanbieders van mobiele communicatie én dat het niet mogelijk is om op nationaal niveau te voorzien in een afwijking van deze verplichtingen.

Door de rechtstreekse werking van verordeningen rusten de verplichtingen die zijn opgenomen in de derde roamingverordening rechtstreeks op de aanbieders van mobiele-communicatienetwerken – en diensten. Er is op dat punt geen nationale regelgeving nodig ter uitvoering van de derde roamingverordening – net als het geval was bij Verordening 717/2007 – (zie o.a. Kamerstukken II, 30 994, nrs. 2, 3 en 7).

2.3. Andere systematiek van verwijzing wenselijk

In dit wetsvoorstel wordt gekozen voor een andere systematiek van verwijzing dan de zogenoemde dynamische of statische verwijzing. Hoewel met de derde roamingverordening wordt beoogd de concurrentie op de markt voor roamingdiensten structureel te verbeteren zodat in de toekomst een regeling op Europees niveau niet langer nodig is – en de derde verordening in zijn geheel kan worden ingetrokken – kan niet worden uitgesloten dat deze verordening in de toekomst aanpassing behoeft (zie ook artikel 19 van de derde roamingverordening). Daarbij kan niet worden uitgesloten dat zóó aanpassing leidt tot een geheel nieuwe verordening die de derde verordening intrekt en vervangt. De gangbare systematieken van statische of dynamische verwijzing ondervangen – getuige ook dit wetsvoorstel – dat risico niet.

Gelet op bovenstaande is in dit wetsvoorstel gekozen voor een abstracte verwijzing die rekening houdt met de mogelijkheid dat een toekomstige beleidswijziging op het gebied van roaming wordt neergelegd in een nieuwe verordening die de derde roamingverordening vervangt. Tegelijkertijd is gekozen voor een formulering waarmee wordt gewaarborgd dat de aanwijzing van OPTA uitsluitend ziet op toezicht op de naleving van verordeningen betreffende roaming op openbare mobiele-communicatienetwerken. Iedere verordening die ziet op andere zaken dan «roaming op openbare mobiele-communicatienetwerken» valt buiten de definitie van «roamingverordening».

Tenslotte is in de verwijzing voorzien in de mogelijkheid dat uitvoeringshandelingen worden vastgesteld door de Europese Commissie. In het voorstel van de derde roamingverordening van de Commissie, d.d. 6 juli 2011 werd hierin nog niet voorzien, doch hierin is wel voorzien in de wetgevingsresolutie van het Europees Parlement van 10 mei 2012 (zie artikel 5, tweede lid, van de bij die resolutie behorende tekst zoals opgenomen in het standpunt van het Europees Parlement in eerste lezing). Deze uitvoeringshandelingen zijn ingevolge artikel 288 VWEU juncto artikel 291 VWEU juridisch bindende handelingen van de EU. Voorts hebben de uitvoeringshandelingen die de Europese Commissie op grond van de derde roamingverordening kan vaststellen betrekking op het vaststellen van gedetailleerde voorschriften inzake de in de derde roamingverordening vastgelegde informatieverplichtingen van aanbieders van roamingdiensten en inzake een technische oplossing voor de uitvoering van de afzonderlijke verkoop van retailroamingdiensten. Aldus zullen de in de derde roamingverordening genoemde uitvoeringshandelingen van de Europese Commissie evenals de verordening zelf directe en rechtstreekse werking hebben.

3. Hoofdpijnen van de derde roamingverordening

Bij roaming maken zich in het buitenland bevindende abonnees gebruik van een buitenlands mobiel netwerk als zij bellen, gebeld worden, sms-en of mobiel internetten. De aanbieders van mobiele communicatie (onder meer GSM en UMTS) uit de verschillende landen maken afspraken om roaming mogelijk te maken. Daarbij brengen ze elkaar tarieven in rekening voor het gebruik van hun netwerken. In de praktijk blijken deze tarieven structureel erg hoog te zijn, vergeleken met de kosten die zij in rekening brengen voor de afwikkeling van nationale gesprekken.

Ten opzichte van de eerste en tweede roamingverordening is de belangrijkste wijziging dat er niet slechts wholesale- en retail-tariefplafonds worden voorgeschreven, maar dat er structurele maatregelen worden getroffen die de concurrentiesituatie op de markt voor roamingdiensten moeten aanpakken.

De structurele maatregelen houden in dat abonnees vanaf 1 juli 2014 de mogelijkheid krijgen om desgevraagd, met behoud van hetzelfde telefoonnummer, een apart roamingcontract af te sluiten bij een andere provider («de ontkoppelverplichting»). Een dergelijke overeenkomst staat los van het contract voor nationale mobiele diensten. Om meerdere ondernemingen toegang te bieden tot de roamingmarkt, en zo de concurrentie voor het aanbieden van roamingdiensten te stimuleren, worden mobiele netwerkexploitanten verplicht om alternatieve roaming-aanbieders (inclusief zogenaamde virtuele mobiele exploitanten, die geen eigen netwerk hebben) toegang te verlenen tot hun netwerk tegen gereguleerde wholesaletarieven.

In afwachting van het volledig operationeel zijn van deze structurele maatregelen worden de voor roaming geldende prijsplafonds (wholesale en retail) voor spraak, sms en data die sinds Verordening 717/2007 van kracht zijn als overgangsmaatregel gehandhaafd en verder naar beneden bijgesteld. Voor wat betreft dataroaming wordt een dalend retailprijsplafond geïntroduceerd. Tot slot worden de transparantieverplichtingen uitgebreid om de informatievoorziening aan consumenten te verbeteren. Zoals blijkt uit hetgeen hiervoor geschetst wordt de reikwijdte van de derde roamingverordening ten opzichte van de eerste en tweede roamingverordening uitgebreid. Als gevolg hiervan zal OPTA meer toezicht moeten uitvoeren. Ook kan deze uitgebreide reikwijdte leiden tot meer geschillen, hetgeen voor OPTA een verzwaring van haar geschilbelechtende functie kan betekenen.

4. Regeldruk en vaste verandermomenten

In de memorie van toelichting bij het voorstel van wet tot wijziging van de Telecommunicatiewet (wet van 21 juli 2007, Stb. 2007, 274) zijn de administratieve lasten die de eerste roamingverordening tot gevolg had in kaart gebracht¹. Deze werden per betrokken onderneming begroot op ten hoogste € 2 500,-. Ten opzichte van de eerste en tweede roamingverordening vloeien er uit de derde roamingverordening nieuwe administratieve lasten voor bedrijven voort. Het aantal verplichtingen dat op de betrokken ondernemingen rust wordt uitgebreid. Om op de naleving van deze verplichtingen toezicht uit te kunnen oefenen zal OPTA de betrokken ondernemingen – op dit moment meer dan 60 – regelmatig om informatie vragen. Hieruit vloeien zowel eenmalige als structurele lasten voort. De totale eenmalige lasten voor alle betrokkenen ondernemingen worden begroot op € 79 000,-. De totale structurele lasten voor al deze ondernemingen worden voor de duur van de verordening begroot op € 97 000,- per jaar.

Daarnaast brengt de derde roamingverordening inhoudelijke nalevingskosten met zich mee voor aanbieders van mobiele communicatie. Om uitvoering te geven aan de structurele maatregelen, de gewijzigde prijsplafonds en de uitgebreide transparantieverplichtingen moeten deze ondernemingen investeringen doen om hun netwerken en bedrijfsvoering hierop in te richten. In het Impact Assessment dat de Europese Commissie heeft laten uitvoeren in de aanloop naar de derde roamingverordening (COM(2011)407 final.) wordt een schatting van de mogelijke kosten gegeven. Deze worden geschat op een totaal van € 300 mln. voor alle betrokken Europese ondernemingen. De kosten voor het Nederlandse bedrijfsleven betreffen hier slechts een fractie van.

Zowel de inhoudelijke nalevingskosten als de administratieve lasten vloeien voort uit een rechtstreeks werkende Europese verordening.

¹ Kamerstukken II 2006/07, 30 994, nr. 3, p. 3-4.

Het wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de administratieve lasten voor de burger.

Voorzien wordt dat de derde roamingverordening in werking treedt op 1 juli 2012. Het is van belang dat deze wet en de derde roamingverordening gelijktijdig in werking treden zodat OPTA direct kan toezien op de naleving van de verordening. Om die reden voorziet het wetsontwerp in inwerkingtreding zo spoedig mogelijk na de parlementaire behandeling. Ter uitvoering van het beleid ten aanzien van de vaste verandermomenten is de uitzonderingsgrond Europese of internationale regelgeving van toepassing.

5. Uitvoeringstoets OPTA

Bij brief van 8 maart 2012 heeft OPTA¹ opmerkingen gemaakt omtrent de uitvoerbaarheid van dit wetsvoorstel.

De opmerking van OPTA dat de definitieve tekst van de derde roamingverordening kan afwijken van het voorstel van de Europese Commissie van 6 juli 2011 waarop dit wetsvoorstel is gebaseerd, wordt onderschreven. Inmiddels is de wetgevingsresolutie van het Europees Parlement van 10 mei 2012 vastgesteld en is de tekst van dit wetsvoorstel daarop aangepast. Aan de vraag van OPTA om inzichtelijk te maken wanneer het college bevoegd is om de derde roamingverordening te handhaven is tegemoetgekomen door de intwerkingtredingsbepaling in artikel III te vereenvoudigen ten opzichte van de aan OPTA voorgelegde tekst. Ook de tekstuele opmerkingen van OPTA ter verbetering van de memorie van toelichting zijn overgenomen. Tot slot wijst OPTA erop dat de derde roamingverordening inhoudelijke nalevingskosten met zich meebrengt voor mobiele aanbieders en leidt tot een verzwaring van de administratieve lasten voor deze bedrijven. Dit is meegenomen in de berekening van de administratieve lasten (zie paragraaf 4).

II. ARTIKELN

Artikel I

Onderdeel A

Met dit onderdeel wordt de definitie gewijzigd van «roamingverordening» in artikel 1, onderdeel fff, van de Telecommunicatiewet. De verwijzing naar verordening 717/2007 wordt vervangen door een verwijzing naar een op artikel 114 van het Werkingsverdrag EU vastgestelde verordening betreffende roaming op openbare mobiele-communicatienetwerken binnen de Unie. Ook door de Europese Commissie nog vast te stellen uitvoeringshandelingen betreffende roaming op openbare mobiele-communicatienetwerken binnen de Unie vallen binnen de definitie van «roamingverordening». Zoals uiteengezet in paragraaf 2.3 voorziet de derde roamingverordening in deze bevoegdheid voor de Europese Commissie en hebben deze uitvoeringshandelingen evenals de verordening zelf directe en rechtstreekse werking.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de artikelen 12.2, eerste lid, 12.9, eerste lid, 15,.1, eerste lid, 15.4, tweede lid, onderdeel a, 16.1, eerste en tweede lid, 18.2a en 18.7, eerste lid, van de Telecommunicatiewet geen wijziging behoeven.

Onderdeel B

Hoewel de betrokken ondernemingen in de telecommunicatiesector in de regel genoegzaam en tijdig bekend zijn met de totstandkoming of wijziging van de roamingverordening voorziet dit onderdeel erin dat in de

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Staatscourant steeds melding zal worden gedaan van het feit dat een roamingverordening is vastgesteld. In die melding zal de titel en de vindplaats van de roamingverordening staan alsook het tijdstip waarop die verordening van kracht is. Op die wijze is steeds kenbaar welke verordening in artikel 1.1., onderdeel fff, van de Telecommunicatiewet wordt bedoeld.

Artikel II

Dit artikel wijzigt de verwijzing naar Verordening 717/2007 in artikel 15, onderdeel 3° van de Wet OPTA. Ook hier wordt de verwijzing naar verordening 717/2007 vervangen door een verwijzing naar een op artikel 114 van het Werkingsverdrag EU vastgestelde verordening betreffende roaming op openbare mobiele-communicatienetwerken binnen de Unie. Net als in artikel I, omvat de verwijzing in dit artikel naar «roamingverordening» tevens de door de Europese Commissie nog vast te stellen uitvoeringshandelingen betreffende roaming op openbare mobiele-communicatienetwerken binnen de Unie.

Gelet op het wetsvoorstel tot instelling van de Autoriteit Consument en Markt (hierna ACM) (Kamerstukken II 2011/12, 33 186, nr. 2) zal de Wet OPTA op afzienbare termijn komen te vervallen. In dat wetsvoorstel wordt de ACM belast met «taken die haar bij of krachtens de wet zijn opgedragen». De toezichthoudende taak ten aanzien van roamingverordeningen gaat na inwerkingtreding van dat wetsvoorstel daardoor automatisch over naar de ACM (zie o.a. de artikelen 18.2a juncto artikel 1.1, onderdeel fff, van de Telecommunicatiewet).

Artikel III

Zoals uiteengezet in paragraaf 2 is dit wetsvoorstel noodzakelijk omdat Verordening 717/2007 met ingang van 1 juli 2012 vervangen wordt door de derde roamingverordening. Gelet op die datum zal dit wetsvoorstel zo spoedig mogelijk na de parlementaire behandeling in werking moeten treden. Dat wordt bereikt door de in dit artikel opgenomen inwerkingtredebepaling.

III. Uitvoeringstabel

Roamingverordening	wetsvoorstel
Artikel 1	Behoeft geen uitvoering
Artikel 2	Behoeft geen uitvoering
Artikel 3, eerste tot en met derde lid	Behoeft geen uitvoering
Artikel 3, vierde lid	Artikelen I en II
Artikel 4	Behoeft geen uitvoering
Artikel 5, eerste, tweede en vierde alinea	Behoeft geen uitvoering
Artikel 5, derde alinea	Artikelen I en II
Artikel 6	Behoeft geen uitvoering
Artikel 7	Behoeft geen uitvoering
Artikel 8	Behoeft geen uitvoering
Artikel 9	Behoeft geen uitvoering
Artikel 10	Behoeft geen uitvoering
Artikel 11	Behoeft geen uitvoering
Artikel 12	Behoeft geen uitvoering
Artikel 13	Behoeft geen uitvoering
Artikel 14	Behoeft geen uitvoering
Artikel 15	Behoeft geen uitvoering
Artikel 16	Uitvoering reeds gerealiseerd met artt. 15.1, derde lid, 15.2, tweede lid, 15.2a, tweede lid, 15.4, tweede lid, onder a, 18.2a, 18.7, eerste lid, Tw.
Artikel 17	Uitvoering reeds gerealiseerd met artt. 12.1, eerste lid en 12.9, eerste lid Tw.

Roamingverordening	wetsvoorstel
Artikel 18	Uitvoering reeds gerealiseerd met artt. 15.1, derde lid, 15.2, tweede lid, 15.2a, tweede lid en 15.4, tweede lid, onder a Tw.
Artikel 19	Behoeft geen uitvoering
Artikel 20	Wordt uitgevoerd door feitelijk handelen (notificeren)
Artikel 21	Behoeft geen uitvoering
Artikel 22	Behoeft geen uitvoering

De minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
M. J. M. Verhagen