

Vergaderjaar 2014–2015

34 260

Wijziging van de Telecommunicatiewet in verband met de implementatie van richtlijn 2014/30/EU en richtlijn 2014/53/EU

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. 22 juni 2015 en het nader rapport d.d. 13 juli 2015, aangeboden aan de Koning door de Minister van Economische Zaken. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 17 april 2015, no. 2015000681, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Telecommunicatiewet in verband met de implementatie van richtlijn 2014/30/EU en richtlijn 2014/53/EU, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot implementatie van twee richtlijnen: richtlijn 2014/30/EU betreffende onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake elektromagnetische compatibiliteit (hierna: de EMC-richtlijn) en richtlijn 2014/53/EU over het op de markt aanbieden van radioapparatuur (hierna: de radioapparaten-richtlijn). Daartoe wordt de Telecommunicatiewet (hierna: de wet) gewijzigd. Deze wijzigingen betreffen onder andere: eisen aan de traceerbaarheid van elektrische apparatuur, aanvullende verplichtingen voor fabrikanten om gebruiksaanwijzingen te verstrekken en verplichtingen voor importeurs en distributeurs ten aanzien van CE-markering en EU-conformiteitsverklaringen. De inhoudelijke producteisen worden niet gewijzigd.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel naar de Tweede Kamer te zenden, maar adviseert de territoriale werking van het voorstel en de noodzaak van de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister nader te motiveren. Tevens adviseert zij op enkele onderdelen het voorstel aan te passen.

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.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 17 april 2015, nr. 2015000681, 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 22 juni 2015, nr. W15.15.0115/IV, bied ik U hierbij aan.

1. Territoriale werking verbodsbepalingen

- a. *Ingevolge het voorgestelde artikel 1.1, onder ttt, uuu en vvv, juncto 10.1 van de wet is het verboden om (radio)apparaten die niet aan bepaalde voorschriften² voldoen in de Europese Unie in de handel te brengen, op de markt aan te bieden of in gebruik te nemen. De Afdeling merkt op dat uit de radioapparatenrichtlijn en de EMC-richtlijn niet voortvloeit dat het verbod moet zien op de hele Europese Unie. Ervan uitgaande dat andere lidstaten eveneens ter implementatie van de genoemde richtlijnen eenzelfde verbod in hun nationale regelgeving vastleggen, is het verbod bijvoorbeeld waar het betreft export uit Nederland naar andere lidstaten dubbelop. Door de toevoeging «in de Europese Unie» in de genoemde definitiebepalingen in artikel 1.1. heeft artikel 10.1 van de wet bovendien een nog ruimere strekking, in die zin dat dat artikel ook geldt voor overtredingen die door buitenlandse producenten en importeurs zijn begaan op het grondgebied van andere lidstaten. Een dergelijk verbod valt buiten de Nederlandse rechtsmacht.³ Mogelijk is met de toevoeging «in de Europese Unie» in genoemde artikelonderdelen beoogd om de export van (radio)apparaten die niet aan de voorschriften van de wet voldoen aan te pakken. Dit zou verband kunnen houden met de verkoop via internet en de daarbij behorende rechtstreekse levering aan de eindgebruiker. In dat geval is er in de importerende lidstaat geen (rechts)persoon die op de import van de ondeugdelijke (radio)apparaten kan worden aangesproken.⁴ Voor zover dit is beoogd merkt de Afdeling op dat de toelichting daarvan geen blijk geeft. De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en zo nodig de toevoeging «in de Europese Unie» in het voorgestelde artikel 1.1, onder ttt, uuu en vvv, te schrappen.*
- b. *Volgens het opschrift van de EMC-richtlijn en de radioapparatenrichtlijn gelden de te implementeren bindende bepalingen tevens voor de Europese Economische Ruimte. De definities in het wetsvoorstel van «importeur» en «gemachtigde», beperken zich echter tot de Europese Unie.⁵ Zo wordt in de wet niet duidelijk waaruit de EER-brede toepasselijkheid van de richtlijnen voor deze marktdeelnemers blijkt.*

De Afdeling adviseert naar aanleiding van het voorgaande het voorstel aan te passen.

1. Territoriale werking verbodsbepalingen

De Afdeling advisering adviseert om in de toelichting de territoriale werking van de in artikel 10.1. van het wetsvoorstel opgenomen verbodsbepalingen nader te motiveren. Aan dit advies is gevolg gegeven door de toelichting op artikel 10.1 aan te passen.

² Voorschriften als bedoeld in voorgestelde artikel 10.9, onderdelen a,b,c,e,h,en i, van de wet.

³ Zie ook punt 1 het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 12 september 2014 inzake het Besluit beheer verpakkingen 2014 (W14.14.0269/IV).

⁴ Zie ook punt 1 van het nader rapport van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 21 oktober 2014 met betrekking tot het in voetnoot 2 genoemde advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (Stcrt. 2014, 32376).

⁵ Telecommunicatiewet, artikel 1.1, voorgestelde onderdeel ppp en qqq.

Tevens adviseert de Afdeling advisering om het wetsvoorstel aan te passen zodat uit de definities van «importeur» en «gemachtigde» de EER-brede toepasselijkheid van de richtlijnen blijkt. Aan dit advies kan voorlopig geen gevolg worden gegeven omdat de besluitvorming over de implementatie van de richtlijnen binnen de Europese Vrijhandels Associatie heeft nog niet plaatsgevonden.

2. Noodzaak aanwijzingsbevoegdheid voor de Minister

Het voorstel creëert met het voorgestelde artikel 10.13 de bevoegdheid voor de Minister van Economische Zaken om een bindende aanwijzing te geven aan de houder van een uitrusting of radioapparaat, welke een ontoelaatbare storing of belemmering veroorzaakt in een andere uitrusting die voldoet aan de eisen van de EMC-richtlijn en de radioapparatenrichtlijn.

Volgens de toelichting strekt artikel 10.13 tot implementatie van artikel 5, tweede lid, onderdeel a, van de EMC-richtlijn en van artikel 7 van de radioapparatenrichtlijn. De richtlijnen bieden ruimte voor het creëren van deze aanwijzingsbevoegdheid ten aanzien van houders van uitrusting en apparatuur, aldus de toelichting.⁶ Er wordt echter niet aangegeven welke problemen in de praktijk nu aanleiding geven voor het creëren van de aanwijzingsbevoegdheid. Daardoor wordt niet goed duidelijk waarom het noodzakelijk is de ruimte die de richtlijnen bieden, op deze wijze in te vullen. Dit geldt te meer nu volgens de transponeringstabel artikel 5, tweede lid van de EMC-richtlijn al geïmplementeerd is in het huidige artikel 10.2 (voorgesteld artikel 10.8) van de wet.

De Afdeling adviseert in de toelichting de noodzaak van de bedoelde aanwijzingsbevoegdheid nader te motiveren.

2. Noodzaak aanwijzingsbevoegdheid voor de Minister

De Afdeling advisering adviseert om in de toelichting de noodzaak van de aanwijzingsbevoegdheid voor de Minister op grond van artikel 10.13 van het wetsvoorstel nader te motiveren. Aan het advies is gevolg gegeven door de toelichting op artikel 10.13 aan te passen.

3. Delegatie

Het voorgestelde artikel 10.1, vierde lid, bevat een grondslag om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen met betrekking tot de verplichtingen voor marktdeelnemers, bedoeld in de voorgestelde artikelen 10.3 tot en met 10.7 van de wet. Die artikelen bevatten nieuwe, uit de EMC-richtlijn en de radioapparatenrichtlijn voortvloeiende verplichtingen voor fabrikanten, importeurs, distributeurs en door een fabrikant aangewezen gemachtigden.

Artikel 10.13, derde lid bevat een grondslag om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen over de in het eerste lid van dat artikel gecreëerde bevoegdheid voor de Minister om in bepaalde gevallen bindende aanwijzingen te geven.

Delegatie aan een Minister dient beperkt te blijven tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.⁷

⁶ Artikelsgewijze toelichting bij artikel 1, onderdeel F.

⁷ Zie ook aanwijzing 25 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Voorts dient elke delegatie van regelgevende bevoegdheid in de delegerende regeling zo concreet en nauwkeurig mogelijk te worden begrensd.⁸ De bedoelde delegatiebepalingen zijn zeer algemeen geformuleerd. Uit de tekst van de bepalingen zelf noch uit de toelichting daarop blijkt welke (soort) regels bij ministeriële regeling zullen worden gesteld.

De Afdeling adviseert in de toelichting de delegatie nauwkeuriger te omschrijven en zo nodig het voorstel aan te passen.

3. Delegatie

De Afdeling advisering adviseert om in de toelichting de delegatie nauwkeuriger te omschrijven. Aan het advies is gevolg gegeven door de toelichting op artikel 10.1 aan te passen. De grondslag in artikel 10.13 om bij ministeriële regeling regels te kunnen stellen over aanwijzingen is geschrapt. Bij nader inzien bleek de delegatie overbodig.

4. Inwerkingtreding

Het wetsvoorstel voorziet in artikel III in de mogelijkheid van gefaseerde inwerkingtreding. De noodzaak hiervan wordt niet toegelicht. De Afdeling adviseert dat alsnog te doen, te meer daar de data voor implementatie en toepassing van beide te implementeren richtlijnen, en daarmee het overgangsrecht van die richtlijnen, niet op elkaar aansluiten.⁹

4. Inwerkingtreding

De Afdeling advisering adviseert om in de toelichting noodzaak van gefaseerde inwerkingtreding toe te lichten. Aan het advies is gevolg gegeven door Artikel III toe te lichten.

5. Redactionele kanttekeningen

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

5. Redactionele kanttekeningen

De redactionele opmerkingen zijn overgenomen.

6. Tevens wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om in artikel 15.1, eerste lid, onderdeel g, van de Telecommunicatiewet een technische omissie te repareren.

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 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

⁸ Zie ook aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁹ Zie artikelen 43 tot en met 46 van de EMC-richtlijn, artikelen 48 en 49 van de radioapparatenrichtlijn en voorgesteld artikel 20.4b Telecommunicatiewet.

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W15.15.0115/IV

- Aan paragraaf 5 van de toelichting een inhoudelijke uitleg van de uitvoerings- en handhaafbaarheidsaspecten van het voorstel toevoegen.
- In artikel I, onderdeel A, na «www» een van de twee punten verwijderen.
- In artikel I, onderdeel D (artikel 10.10) «Europese Gemeenschap» vervangen door: Europese Unie.
- In de artikelsgewijze toelichting bij I, F «artikel 5, lid 1» vervangen door: artikel 5, tweede lid.
- De artikelsgewijze toelichting op artikel II aanvullen met de reden voor deze technische wijziging van de Wet op de economische delicten: het kloppend maken van de verwijzingen naar gewijzigde artikelen in Telecommunicatiewet.
- Bij de artikelsgewijze toelichting op artikel I, onderdeel K aangeven dat alleen onderdeel b van het eerste lid nieuw is: de bevoegdheid onder a staat al in de Telecommunicatiewet.

Met betrekking tot de transponeringstabel:

- Bij de richtlijnbepalingen die naar hun aard geen implementatie behoeven, tot uitdrukking brengen om welke reden dit het geval is.
- Tot uitdrukking brengen via welk van de leden van artikel 10.8 en onderdelen van artikel 10.9 van de wet de verschillende in die artikelen geïmplementeerde richtlijnbepalingen geïmplementeerd worden.
- Uit de transponeringstabel blijkt dat artikel 6 van de radioapparatenrichtlijn naar zijn aard geen implementatie behoeft. De inhoud van dat artikel is vergelijkbaar met die van artikel 4 van de EMC-richtlijn, welk artikel volgens de transponeringstabel wél wordt geïmplementeerd (in artikel 10.9 van de wet). De transponeringstabel op dit punt verduidelijkt.
- Bij artikel 33 van de EMC-richtlijn en artikel 35 van de radioapparatenrichtlijn aangeven in welk artikel of welke artikelen van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering deze richtlijnbepalingen zijn geïmplementeerd.
- Bij artikel 25 van de EMC-richtlijn en artikel 27 van de radioapparatenrichtlijn verduidelijken wat het facultatieve aspect is van deze richtlijnbepalingen.