

Aan Hare Excellentie
de Gouverneur van Curaçao
Fort Amsterdam 1
Curaçao

RvA no. RA/24-23-LB

Onderwerp: Ontwerplandsbesluit, houdende algemene maatregelen, houdende wijziging van het Landsbesluit opgedragen telecommunicatiediensten (zaaknummers 2021/033913 en 2022/014056)

Advies: Met verwijzing naar uw adviesverzoek d.d. 15 september 2023 om het oordeel van de Raad van Advies inzake bovengenoemd onderwerp en naar aanleiding van de behandeling hiervan op 13 december 2023, bericht de Raad u als volgt.

I. Algemeen

1. De introductie van nieuwe onderwerpen in wettelijke regelingen en de motivering

Uit het onderhavige ontwerplandsbesluit, houdende algemene maatregelen (hierna: het ontwerp), de daarbij behorende nota van toelichting (hierna: de nota van toelichting) en de overige bij het adviesverzoek gevoegde stukken blijkt dat met het ontwerp beoogd wordt om de aan concessiehouders opgedragen telecommunicatiediensten te moderniseren en daarbij de nummerportabiliteit te introduceren.

Alvorens wordt overgegaan tot het vaststellen van regels met betrekking tot de nummerportabiliteit moeten er volgens aanwijzing 5 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (hierna: de Awr) een aantal stappen gezet worden. Overwogen dient onder meer te worden of er sprake moet zijn van overheidsinterventie om maatregelen te treffen of dat de realisering van de gekozen doelstelling overgelaten kan worden aan het zelfregulerend vermogen van de betrokken sector. Vervolgens dient onderzocht te worden in het geval dat overheidsinterventie noodzakelijk is, welke instrumenten aangepast of nieuwe instrumenten geïntroduceerd moeten worden. Bij het afwegen van deze alternatieven moet volgens aanwijzing 6 van de Awr gelet worden op de lasten van de regeling voor de overheid enerzijds, maar anderzijds ook voor burgers, bedrijven en instellingen. Daarbij dient ten aanzien van de invoering van nummerportabiliteit bijvoorbeeld aandacht te worden besteed aan de concurrentiepositie van het bedrijfsleven maar ook aan de gevolgen van deze nog vrijwel onbekende maatregel op de sociaal-economische ontwikkeling. De Raad mist in de nota van toelichting een uiteenzetting waarin onder meer ingegaan wordt op het bovenstaande.

Bij het vaststellen door de overheid van nieuwe regels op een specifiek terrein of ten aanzien van een onderwerp dat nog niet voldoende bekendheid geniet in de samenleving is het van belang dat daarvoor in de toelichting op de betrokken regeling een zo uitgebreid mogelijke onderbouwing wordt gegeven. Deze onderbouwing ontbreekt in de nota van toelichting. Te meer daar de nota van toelichting geen artikelsgewijze toelichting, met name over de nummerportabiliteit, bevat.

In de nota van toelichting zijn niet de hoofdlijnen van de bij de voorbereiding van het voorstel gemaakte afgewegingen opgenomen. Ook is niet ingegaan op de te verwachten (neven)effecten van het ontwerp voor de betrokken bedrijven en consumenten. Door het ontbreken van een gedegen toelichting over de nummerportabiliteit zijn niet alle daarover in het ontwerp opgenomen wijzigingsvoorstellen duidelijk. De Raad geeft de volgende voorbeelden.

- Volgens het ontwerp worden openbare elektronische communicatiediensten door de Minister van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning aangewezen terwijl ten behoeve van de verlening van deze communicatiediensten reeds concessies zijn verleend die aangepast zouden kunnen worden (zie het nieuwe artikel 8, vierde lid, aanhef, van het Landsbesluit opgedragen telecommunicatiediensten, zoals voorgesteld in artikel I, onderdeel B van het ontwerp).
- Volgens het ontwerp moet de Minister van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning regels vaststellen met betrekking tot de beëindiging van de levering van openbare elektronische communicatie. Het is niet duidelijk om welke reden de overheid binnen een rechtsverhouding tussen de communicatiedienstverlener en de consument die geregeerd wordt door het contractenrecht zou moeten treden (zie het nieuwe artikel 8, vierde lid, onder a, van het Landsbesluit opgedragen telecommunicatiediensten, zoals voorgesteld in artikel I, onderdeel B van het ontwerp).
- Volgens het ontwerp kan de Minister van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning regels vaststellen met betrekking tot de doorberekening van kosten aan eindgebruikers. Het is niet duidelijk om welke reden de Minister van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning deze bevoegdheid zou moeten krijgen en de berekening niet door de communicatiedienstverleners zelf zou moeten geschieden (zie het nieuwe artikel 8, elfde lid, van het Landsbesluit opgedragen telecommunicatiediensten, zoals voorgesteld in artikel I, onderdeel B van het ontwerp).

Verder dient volgens de Raad ook duidelijkheid te worden gecreëerd over de volgende aspecten:

- *Consultatie van de sector*
Uit de bij het adviesverzoek overgelegde stukken is niet gebleken of de sector, in het bijzonder de telecommunicatiedienstverleners, zijn geconsulteerd over wat met het ontwerp wordt beoogd. De Raad is van mening dat het resultaat van bedoelde consultatie en de wijze waarop de regering daarmee is omgegaan, in het licht van het creëren van voldoende draagvlak voor het ontwerp, duidelijk uit de nota van toelichting dient te blijken. Dit is vooral nodig gezien het feit dat de regering ervoor heeft gekozen om de Sociaal Economische Raad niet om advies te vragen.
- *De kostenindicatie*
In de nota van toelichting dient duidelijk te worden gemaakt wat de kosten gemoeid met de nummerportabiliteit zijn en hoe deze tussen de telecommunicatiedienstverleners en de consument gedragen c.q. verdeeld zullen worden. Er dient ingegaan te worden op de vraag of het introduceren van nummerportabiliteit uiteindelijk niet minder voordelig zal blijken te zijn voor de consument en de telecommunicatiedienstverleners. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het maken van noodzakelijke (hoge) investeringen die daarna al dan niet aan de consument doorberekend zullen worden en die vervolgens als effect zullen hebben dat nummerportabiliteit onaantrekkelijk wordt. Aangegeven dient te worden of het introduceren van nummerportabiliteit bedrijfseconomisch verantwoord zal zijn voor concessiehouders en of die kosten niet uiteindelijk door de overheid gedragen zullen worden.

- *De technische realisatie in samenhang met een redelijke invoeringstermijn*
In de nota van toelichting dient uiteengezet te worden hoeveel tijd aan de telecommunicatiedienstverleners zal worden geboden om de technische aspecten voor de invoering van de nummerportabiliteit te realiseren. Het één en ander gezien artikel II van het ontwerp, waarin wordt bepaald dat het onderhavige landsbesluit in werking zal treden met ingang van de dag na de datum van bekendmaking ervan.

De Raad adviseert de regering om de nota van toelichting van een artikelsgewijze toelichting te voorzien waarin met name wordt ingegaan op de nummerportabiliteit opgenomen in artikel I, onderdeel B, van het ontwerp waarin het vierde tot en met twaalfde lid van het nieuwe artikel 8 van het Landsbesluit opgedragen telecommunicatiediensten worden besproken.

2. De financiële paragraaf

Uit paragraaf 4 'Financiële paragraaf' van de nota van toelichting behorende bij het ontwerp volgt dat de voorgestelde wijziging van het Landsbesluit opgedragen telecommunicatiediensten geen financiële gevolgen zal hebben voor de begroting van het Land. Volgens de brief van de Sectordirecteur Financieel beleid en Begrotingsbeheer van het Ministerie van Financiën d.d. 7 december 2022 heeft het Ministerie van Financiën geen bezwaar tegen de voorgestelde wijziging van het Landsbesluit opgedragen telecommunicatiediensten. De Sectordirecteur acht het wel raadzaam dat het Bureau Telecommunicatie en Post (hierna: BT&P) duidelijk maakt wat allemaal benodigd zal zijn om de taken en bevoegdheden als gevolg van de wijziging van voornoemd landsbesluit te kunnen uitoefenen. Of BT&P in de gelegenheid is gesteld om dit te doen is niet duidelijk aangezien hierover geen stukken bij het adviesverzoek zijn gevoegd. De Raad is van oordeel dat uit de financiële paragraaf van de nota van toelichting duidelijk dient te blijken of er wel of geen gevolgen zullen zijn voor de begroting van het Land.

De Raad adviseert de regering om de nota van toelichting aan te passen.

3. De grondslag van het Landsbesluit opgedragen telecommunicatiediensten en de vooruitziende overheid

a. Wettelijke grondslag

Uit de aanhef van het ontwerp volgt dat het Landsbesluit opgedragen telecommunicatiediensten een uitvoeringsregeling is van de Landsverordening op de telecommunicatievoorzieningen (hierna: de landsverordening). In de tweede zin van het eerste lid van artikel 3 van de landsverordening wordt bepaald dat bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, aan de houder van een concessie opgedragen kan worden om een bij dat landsbesluit, houdende algemene maatregelen, te omschrijven dienst met betrekking tot de telegrafie te verzorgen en eenieder tegen vergoeding het gebruik daarvan ter beschikking te stellen.

De vraag die in dit verband rijst is of de term 'telegrafie' dusdanig ruim mag worden opgevat dat daaronder ook de modernisering van de telecommunicatiediensten (en de nummerportabiliteit) valt. Het landsbesluit wordt zodanig gemoderniseerd dat volgens de nieuwe artikelen 2, 4, 5 en 6 ook de lokale, mobiele en langeafstand telecommunicatiediensten eronder vallen. In de begripsbepaling, opgenomen in artikel 1 van de landsverordening, of in toelichting op het eerste lid van artikel 3 van de landsverordening wordt niet aangegeven wat onder de term 'telegrafie' moet worden verstaan. Hierdoor is niet duidelijk of de lokale, mobiele en langeafstand telecommunicatiediensten onder de term 'telegrafie' in artikel 3, eerste lid, tweede zin van de landsverordening mogen worden verstaan.

Volgens de Raad is het antwoord op de hierboven gestelde vraag mede van belang aangezien uit de nota van toelichting¹ volgt dat met de voorgestelde wijziging van het landsbesluit de telex- en telegraafdiensten zullen komen te vervallen. Indien hieruit opgemaakt mag worden dat de

¹ Zie paragraaf 2.2 'Vervallen telex- en telegraafdienst als opgedragen diensten' op de tweede pagina van de nota van toelichting.

telegrafie geen modern telecommunicatiemiddel meer is, dan kan dit als consequentie hebben dat het ontwerp een juiste grondslag mist. In dat geval dient eerst de tweede zin van het eerste lid van artikel 3 van de landsverordening te worden gewijzigd alvorens het ontwerp kan worden vastgesteld.

De Raad adviseert de regering in de nota van toelichting een voldragen toelichting over de grondslag in de landsverordening voor de in het ontwerp opgenomen wijzigingsvoorstellen op te nemen.

b. Samenhang met de Staatsregeling van Curaçao

Ten overvloede merkt de Raad op dat in artikel 15, tweede lid, van de Staatsregeling van Curaçao (hierna: de Staatsregeling) nog steeds het telefoon- en telegraafgeheim als grondrecht wordt beschermd. De term ‘telegraafgeheim’ is ondertussen een punt van discussie geworden voor de wetgever in Nederland waarover voorstellen zijn ingediend tot wijziging van artikel 13 van de Grondwet². De Raad geeft de regering in overweging om nader te bezien of het tweede lid van artikel 15 van de Staatsregeling moet worden gemoderniseerd.

De Raad vraagt aandacht van de regering hiervoor.

II. Inhoudelijke opmerkingen

a. Bepaalde gebieden (artikel 8, vierde lid)

Op grond van het voorgestelde onderdeel b van het vierde lid van artikel 8 van het ontwerp dient, kort gezegd, een aanbieder van openbare elektronische communicatiediensten aan de afnemer daarvan de mogelijkheid te bieden om het bij deze afnemer in gebruik zijnde nummer te blijven gebruiken indien de afnemer binnen een bepaald gebied van adres verandert. Aangezien dit artikelonderdeel niet in de nota van toelichting is toegelicht, is het niet duidelijk wat onder “een bepaald gebied” moet worden begrepen. Het is niet duidelijk of het hier om geografische gebieden gaat of dat deze gebieden door de overheid aangewezen moeten worden.

De Raad adviseert de regering om duidelijkheid te scheppen door de nota van toelichting, en indien nodig het ontwerp, aan te passen.

b. Categorieën van nummers (artikel 8, zevende lid)

De aanwijzing van categorieën van nummers moet volgens het zevende lid van het voorgestelde artikel 8 van het ontwerp door de Minister van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning geschieden door vaststelling van algemeen verbindende voorschriften. Voor delegatie van regelgevende bevoegdheid aan een minister wordt, conform aanwijzing 22 van de Awr, de formulering ‘Bij ministeriële regeling met algemene werking worden (nadere) regels gesteld met betrekking tot’ gebruikt.

De Raad adviseert de regering om het ontwerp aan te passen.

III. Opmerkingen van wetstechnische en redactionele aard

Opmerkingen van wetstechnische en redactionele aard zijn in een bijlage bij dit advies opgenomen en worden geacht hiervan integraal onderdeel uit te maken.

² Zie bijvoorbeeld het Plenaire verslag van de Tweede Kamer, 67e vergadering d.d. woensdag 12 april 2017 over het wetsvoorstel ‘Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepaling inzake de onschendbaarheid van het brief-, telefoon- en telegraafgeheim (33989)’ op www.tweedekamer.nl

De Raad van Advies heeft een aantal bezwaren bij het ontwerp en adviseert de regering niet conform de daarin opgenomen voorstellen te besluiten, tenzij het is aangepast.

Willemstad, 14 december 2023

de Ondervoorzitter,

de Secretaris,

mevr. mr. L. M. Dindial

mevr. mr. C. M. Raphaëla

Bijlage behorende bij het advies van de Raad van Advies, RvA no. RA/24-23-LB

Zowel het ontwerp als de nota van toelichting heeft wetstechnische en redactionele onvolkomenheden. De Raad noemt de volgende voorbeelden.

1. Het ontwerp

a. Algemeen

Het is de Raad opgevallen dat het huidige Landsbesluit opgedragen telecommunicatiediensten ingedeeld is in zes paragrafen. Uit het ontwerp is niet gebleken of deze paragraaf-indeling aangehouden zal worden. Indien dit het geval is, dan is het de vraag welke artikelen van het ontwerp onder paragraaf 4 “Telexdienst” of paragraaf 5 “Telegraafdienst” opgenomen moeten worden.

De Raad adviseert de regering om duidelijkheid te creëren door de juiste paragraaf-indeling op te nemen.

b. Gelet op

In artikel 7 van de Bekendmakingsverordening - waarin het formulier van bekendmaking van landsbesluiten, houdende algemene maatregelen, is geregeld - komt een aanhef ‘Gelet op’ niet voor. Om deze reden wordt voorgesteld om deze aanhef in het ontwerp te schrappen.

c. Artikel I, onderdeel A

Onder verwijzing naar onderdeel B van het vierde lid van aanwijzing 178 van de Awr, wordt voorgesteld om de aanhef als volgt te laten luiden:

‘Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel b door een puntkomma, worden drie nieuwe onderdelen c, d en e toegevoegd, luidende:’.

Tevens wordt voorgesteld om aan het eind van het nieuwe onderdeel e de puntkomma te vervangen door een punt.

d. Artikel I, onderdeel B

Voorgesteld wordt om:

- in het nieuwe artikel 2 het woord ‘langeafstandstelecommunicatie’ te vervangen door ‘langeafstand telecommunicatie’;
- in de aanhef van het nieuwe artikel 6 het woord ‘langeafstandstelecommunicatiedienst’ te vervangen door ‘langeafstand telecommunicatiedienst’;
- in het nieuwe artikel 7 het woord ‘driect’ te vervangen door ‘direct’;
- in onderdeel c van het vierde lid van het nieuwe artikel 8 de zinsnede ‘indien hij ervoor kiest een andere bij die ministeriele regeling met algemene werking aan te wijzen elektronische communicatiedienst af te nemen’ te vervangen door ‘indien hij ervoor kiest om bij een andere bij ministeriële regeling met algemene werking aan te wijzen openbare elektronische communicatiedienst die elektronische diensten af te nemen’;
- in de eerste en tweede zin van het achtste lid van het nieuwe artikel 8 na te gaan of de verwijzing naar het vierde lid van het nieuwe artikel 8 niet vervangen moet worden door een verwijzing naar het zevende lid van dat artikel.

2. De nota van toelichting

Paragraaf 1 ‘Inleiding’

Voorgesteld wordt om:

- in de tweede zin vóór ‘telecommunicatie-infrastructuur’ het lidwoord ‘de’ op te nemen;
- in de derde zin de komma te schrappen;

- in de vierde zin de komma achter 'gemoderniseerd' te schrappen en een komma achter 'meest belangrijke' op te nemen.
