

Wetsadvisering wijziging WION en Awb en wetsvoorstel WIBON

Dit document bevat de alternatieve tekst van het origineel. Dit document is bedoeld voor mensen met een visuele beperking, zoals slechtzienden en blinden.

Brief aan De minister van Economische Zaken, De heer H.G.J. Kamp

Postbus 20401

2500 EK Den Haag

Datum: 2 februari 2017

e-mail: voorlichting@rechtspraak.nl

c.c.: De minister van Veiligheid en Justitie

Inhoud van de brief

Geachte heer Kamp,

Bij brief van 18 november 2016, ontvangen op 21 november, kenmerk WJZ / 161793344 verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake het wetsvoorstel wijziging Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten (WION) en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) alsmede het wetsvoorstel houdende regels over de informatie-uitwisseling betreffende bovengrondse en ondergrondse infrastructuur van netten en netwerken (WIBON).

In deel 1 van dit advies zal ingegaan worden op het wijziging van de WION en de Awb. De WIBON zal in deel 2 worden behandeld.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

1. Wijziging van de Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten (WION) en de Awb

1a. Inhoud wetsvoorstel

De WION is op 1 juli 2008 inwerking getreden.

De wet heeft tot doel om schade door graafwerkzaamheden zoveel mogelijk te beperken door te verplichten dat graafwerkzaamheden van te voren gemeld worden, informatie

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

uitgewisseld wordt over de ligging van de netten en voorzorgsmaatregelen worden genomen voordat gegraven wordt. De werking van de wet is in 2012 geëvalueerd. Deze evaluatie heeft geleid tot een aantal aanbevelingen die (deels) door middel van deze wetswijziging worden uitgevoerd.

Dit betekent onder andere dat huisaansluitingen weer onder de werking van de wet worden gebracht en dat de procedure voor voorzorgsmaatregelen wordt aangepast.

In het Wetsvoorstel is voorts opgenomen dat de behandeling van beroepen tegen besluiten genomen op grond van de WION in eerste aanleg bij de rechtbank Rotterdam geconcentreerd zal worden. Op dit moment kunnen deze beroepen door alle rechtbanken behandeld worden.

1b. Advies

Toetsingskader concentratie

In artikel II van het Wetsvoorstel is bepaald dat artikel 7 van bijlage 2 van de Awb wordt aangepast. Dit betekent concreet dat de rechtbank Rotterdam in eerste aanleg bevoegd zal worden om kennis te nemen van geschillen die voortvloeien uit de WION. Volgens de Memorie van Toelichting (MvT) is voor deze constructie gekozen omdat het aantal zaken dat uit het Wetsvoorstel voortvloeit beperkt in omvang zal zijn waardoor het zaaksaantal te gering is om bij elke rechtbank specialisatie op te kunnen bouwen.

Voor de rechtbank Rotterdam is gekozen vanwege de samenhang met de Telecommunicatiewet, de Gaswet en de Elektriciteitswet.

De Raad merkt op dat rechterlijke concentratie gelet op de ingrijpende gevolgen voor de rechtspleging slechts in een aantal gevallen aan de orde kan zijn. In het toetsingskader Rechterlijke concentratie dat door de Raad in samenspraak met de gerechten is opgesteld, is opgenomen dat rechterlijke concentratie slechts aan de orde is indien:

- de behandeling van een categorie zaken bijzondere rechterlijke expertise vereist, **en**
- zich jaarlijks een beperkt aantal zaken van deze categorie aandient **of**
- gewenst is in verband met aansluiting bij ketenpartners **of**
- om redenen van een gezonde bedrijfsvoering.

Van een bijzondere rechterlijke expertise is sprake als de hoogwaardige behandeling van een categorie zaken kennis van specifieke wetgeving of ervaring met de behandeling van een bepaalde categorie zaken vereist waarvoor meer dan gemiddelde rechterlijke kennis nodig is.

Voor de ontwikkeling van expertise en het behalen van doelmatigheidsvoordelen is een minimum aantal van 50 zaken per jaar per rechtbank vereist. Bij minder dan 50 zaken zal nadrukkelijker de vraag moeten worden gesteld of concentratie meerwaarde biedt en of specialistische kennis op een bepaald gebied kan worden opgebouwd.

De aanwezigheid van specialistische kennis op een aanpalend rechtsgebied bij een bepaald gerecht kan aanleiding vormen om ook bij kleinere zaaksaantallen toch tot concentratie bij dat gerecht over te gaan.

Gelet op de specialistische materie en op het aantal zaken dat naar verwachting zal instromen heeft de Raad in deze geen bezwaar tegen rechterlijke concentratie. In verband met de huidige expertise op aanpalende rechtsgebieden bij de rechtbank Rotterdam kan de Raad zich er in vinden dat de rechtbank Rotterdam wordt aangewezen als bevoegde rechtbank in eerste aanleg voor de betreffende zaken.

Rechtsbescherming: aanpassing bijlage 2 Awb

De Raad merkt op dat artikel 11 van bijlage 2 van de Awb wordt niet aangepast in het Wetsvoorstel. Dit zou betekenen dat het hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State terecht zou komen.²

In het wetsvoorstel WIBON (zie hierna in onderdeel 2) worden echter zowel artikel 7 als artikel 11 van bijlage 2 van de Awb aangepast zodat het beroep behandeld wordt bij de rechtbank Rotterdam en het hoger beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (verder te noemen: CBb). Het is de Raad niet duidelijk of, voor wat betreft de WION, bewust is gekozen voor de voorlopige continuering van het hoger beroep bij de Afdeling. De Raad verzoekt dit te verduidelijken, temeer nu het op het eerste gezicht voor de hand lijkt te liggen ook in de WION het hoger beroep bij het CBb te beleggen.

Omwille van de duidelijkheid adviseert de Raad om een rechtsbeschermingsparagraaf in het Wetsvoorstel op te nemen en helder uiteen te zetten op welke wijze kan worden opgekomen tegen besluiten die in het kader van dit Wetsvoorstel kunnen worden genomen.

1c. Werklast

De Raad verwacht dat de wetsvoorstel WION geen substantiële werklastgevolgen heeft voor de Rechtspraak. Hieronder wordt dit toegelicht.

In de huidige situatie zijn er weinig WION-zaken. De uitbreiding van de reikwijdte van de WION zal naar verwachting hooguit leiden tot een zeer beperkte toename van het aantal zaken. Dit kan anders worden als het handhavingsbeleid sterk zou wijzigen, en daaruit meer zaken zouden voortvloeien. De Raad heeft niet vernomen dat daarvan sprake zal zijn. De ervaring met zaken over de WION die bij de rechtbanken hebben gespeeld, is dat ze qua zaakswaarte in het algemeen gemiddeld zwaar zijn. Hierbij moet de kanttekening worden gemaakt dat zaken zwaarder kunnen worden als ze rechtsreeks verband houden met civielrechtelijke aansprakelijkheid. Omdat het naar verwachting om een zeer beperkt aantal zaken zal gaan, zullen de werklastgevolgen niet substantieel zijn.

2. Wet informatie-uitwisseling bovengrondse en ondergrondse netten en netwerken (WIBON)

2a. Inhoud wetsvoorstel

Het Wetsvoorstel strekt tot implementatie van de Richtlijn breedband (PbEU 2014, L155) inzake maatregelen ter verlaging van de kosten van de aanleg van elektronische communicatienetwerken met hoge snelheid. Tevens zal het een verdere bijdrage leveren aan het verwezenlijken van één van de doelstellingen uit de Digitale Agenda, namelijk

² Op basis van artikel 8:105 Awb.

dat alle Europeanen in 2020 toegang hebben tot sneller internet³. De implementatie van de richtlijn vindt plaats door wijziging van de Telecommunicatiewet alsmede door het vervangen van de WION (zie hiervoor) door de WIBON.

De Richtlijn vereist dat een nationale instantie voor geschilbeslechting wordt aangewezen die juridisch en functioneel onafhankelijk is van de netwerkexploitanten. In het Wetsvoorstel wordt voorgesteld om de geschilbeslechting overeenkomstig het toezicht op te dragen aan enerzijds de Autoriteit Consument en Markt (voor zover het gaat om geschillen over medegebruik en coördineren) en anderzijds aan onze Minister (het Agentschap Telecom) voor zover het gaat om geschillen over de informatie verplichtingen voor netwerkexploitanten⁴. De uitspraken van de geschilbeslechtende instanties laten onverlet de mogelijkheid van partijen om de zaak voor te leggen aan een rechterlijke instantie.

Bijlage 2 van de Awb wordt door middel van dit Wetsvoorstel gewijzigd in die zin dat ten aanzien van bepaalde besluiten van de Autoriteit Consument en Markt wordt bepaald dat beroep in eerste en enige aanleg mogelijk is bij het CBb⁵. Voor andere besluiten geldt rechtsbescherming in twee instanties: beroep in eerste aanleg bij de rechtbank Rotterdam en hoger beroep bij het CBb.

2b. Advies

Rechtsbescherming

In het Wetsvoorstel wordt bepaald dat hoofdstuk 12 van de Telecommunicatiewet ook van toepassing is op geschillen die voortvloeien uit het nieuwe hoofdstuk 5a van de Telecommunicatiewet.⁶ Tegen besluiten die de ACM op grond van (onder meer) hoofdstuk 12 van de Telecommunicatiewet heeft genomen kan op grond van bijlage 1 van de Awb geen bezwaar worden ingesteld omdat hoofdstuk 12 de geschilbeslechtende taak van ACM betreft. Bij het beslechten van het geschil bestaat al de mogelijkheid tot een uitgebreide gedachtenwisseling. De Raad kan zich hierin vinden. De geschilbeslechting is per definitie al gericht op de oplossing van het geschil en naar verwachting zal een tweede poging tot geschilbeslechting door de toezichthouder, na het mislukken van de eerste, weinig succesvol zijn.

De Raad wijst in dit kader op hetgeen hij heeft gesteld in zijn advies over het wetsvoorstel tot wijziging van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt en enige andere wetten⁷. In artikel 38 van het Wetsvoorstel wordt artikel 4 (beroep in eerste en enige aanleg bij het CBb) van bijlage 2 van de Awb gewijzigd evenals de artikelen 7 (beroep in eerste aanleg bij de rechtbank Rotterdam) en 11 (hoger beroep bij het CBb) van diezelfde bijlage.

³ Zie blz. 1 MvT

⁴ Zie blz. 24 MvT

⁵ Besluiten die door de ACM worden genomen op grond van hoofdstuk 5a.

⁶ Medegebruik voorzieningen en coördineren van civiele werken.

⁷ Advies van de Raad voor de rechtspraak van 5 oktober 2012, kenmerk UIT 5962 S&O / RMD blz. 2 t/m 4, www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Wetgevingsadvies/Paginas/Wetgevingsadvies-2012_nr_34

De voorgestelde wijziging voorziet erin dat ook het nieuwe hoofdstuk 5a van de Telecommunicatiewet wordt opgenomen in de opsomming in artikel 4.⁸ Door opname van de WIBON in de artikelen 7 en 11 wordt geregeld dat de overige beroepen over de WIBON in eerste aanleg worden behandeld door de rechtbank Rotterdam en in hoger beroep bij het CBB.

De Raad acht het passend dat aangesloten wordt bij de competentieregelingen die zijn opgenomen in de Telecommunicatiewet en kan zich dan ook vinden in de gemaakte keuze⁹. Omwille van de duidelijkheid adviseert de Raad om een rechtsbeschermingsparagraaf in het Wetsvoorstel op te nemen en helder uiteen te zetten op welke wijze kan worden opgekomen tegen besluiten die in het kader van dit Wetsvoorstel kunnen worden genomen.

2c. Werklast

De Raad verwacht dat de wetsvoorstel WIBON geen substantiële werklastgevolgen heeft voor de Rechtspraak. Hieronder wordt dit toegelicht.

De Raad verwacht dat uit de WIBON nauwelijks extra zaken zullen volgen voor de Rechtspraak. Die verwachting baseert de Raad op huidige ervaringen met de Telecommunicatiewet (waarin gelijksoortige bevoegdheden zijn opgenomen als in de WIBON) en de WION (zie ook hiervoor punt 1c.). Dit kan anders worden als het handhavingsbeleid sterk zou wijzigen, en daaruit meer zaken zouden voortvloeien. De Raad heeft niet vernomen dat daarvan sprake zal zijn. De inschatting is dat handhavingszaken qua zaakswaarte minder zwaar zijn dan gemiddeld en dat zaken over geschilbesluiten zwaarder zijn dan gemiddeld. Per saldo zal de gemiddelde zaakswaarte niet wijzigen.

Conclusie

De Raad voor de rechtspraak heeft geen bezwaren tegen de Wetsvoorstellen, maar geeft u in overweging om de Wetsvoorstellen op de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken en/of aan te passen.

Tot slot

Indien na het uitbrengen van dit advies de Wetsvoorstellen op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van de Wetsvoorstellen, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van de Wetsvoorstellen bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetsteksten in het Staatsblad. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op deze Wetsvoorstellen met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad.

⁸ Dit betekent dat beroepen omtrent hoofdstuk 5a in eerste en enige aanleg kunnen worden voorgelegd aan het CBB. Hiermee is gewaarborgd dat dezelfde rechterlijk instantie oordeelt over beroepen inzake geschilbeslechting door de ACM omtrent medegebruik en coördinatie en over de handhavingsbesluiten die de ACM neemt ten aanzien van hoofdstuk 5a.

⁹ Hierbij wordt ook verwezen naar hetgeen is gesteld in paragraaf 1.b van dit advies.



Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend, mr. F.C. Bakker, Voorzitter Raad voor de rechtspraak

BIJLAGE 1: WETSTECHNISCH EN REDACTIONEEL COMMENTAAR

- In artikel 33 WIBON wordt bepaald dat de Minister bevoegd is tot het opleggen van een last onder bestuursdwang ter handhaving van bepaalde verplichtingen. Uit de MvT wordt niet duidelijk hoe de minister met deze bevoegdheid zal omgaan. De Raad verzoekt u dit te verduidelijken.
- Wat betreft artikel 35 WIBON van het Wetsvoorstel merkt de Raad op dat wordt gesproken van een omgevingsplan. Dit komt voort uit de nog in werking te treden Omgevingswet. Is het gebruik van dit begrip een bewuste keuze geweest of wordt verwacht dat de WIBON tegelijkertijd in werking zal treden met de Omgevingswet?
- In de MvT van het wetsvoorstel WIBON staat op pagina 56: "Artikel 35 – Wijzigingen van de Telecommunicatiewet". Dat klopt niet met de artikelen van het voorstel, daar regelt artikel 37 de wijzigingen in de Telecommunicatiewet.
- In artikel 38 WIBON (wijziging Awb) staat "onderdeel c, subonderdeel 2". Subonderdeel 2 kent echter geen onderdeel c. Dit zou moeten zijn onderdeel b, subonderdeel 2.