

Vergaderjaar 2006–2007

30 661

Wijziging van de Telecommunicatiewet verband houdende met de instelling van een antenregister, de uitbreiding van het verbod op het verzenden van ongevraagde elektronische communicatie alsmede regeling van diverse andere onderwerpen

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 2 februari 2007

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van de vragen van de Tweede Kamer over het voorstel tot wijziging van de Telecommunicatiewet. Hierna zal de regering ingaan op de vragen en opmerkingen van de leden van de verschillende fracties en zal daarbij de volgorde van het verslag aanhouden. De regering hoopt dat met de beantwoording de schriftelijke voorbereiding voldoende zal zijn en dat spoedige behandeling van het wetsvoorstel mogelijk is.

2.1. Afwijkend gebruik van frequentieruimte

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen zich af wat de consequentie is voor de vergunninghouder wanneer gebruik wordt gemaakt van zijn of haar frequentieruimte, in gevallen zoals genoemd in artikel 3.10. Tevens vroegen zij zich af wie toetst of de inbreuk op de frequentieruimte toegestaan is, met name wanneer het gebeurt ter voorkoming van strafbaar gedrag, en of hierbij ook privacyaspecten in acht worden genomen.

Bij het afwijkend gebruik van de frequentieruimte moet worden gedacht aan de inzet van radiozendapparaten (bv. de zogenaamde IMSI-catcher) waarmee gebruik gemaakt wordt van frequentieruimte van derden, zoals bijvoorbeeld mobiele telecommunicatieaanbieders. Dit gebruik kan bestaan uit een tweetal mogelijkheden: «scannen» en «jammen». Bij «scannen» vindt er een nauwelijks waarneembare verstoring in de frequentieruimte (lees: dienstverlening aanbieders) plaats. Het scannen wordt met een zo laag mogelijk zendvermogen gedaan om de reikwijdte van het radiozendapparaat zo klein als inzettechnisch mogelijk is te houden. Bij «jammen» vindt er wel een duidelijke waarneembare verstoring in de frequentieruimte plaats. Doel is immers om mobiel (telefoon-) verkeer gedurende een bepaalde periode te bemoeilijken, dan wel geheel onmogelijk te maken. In geval van jammen worden de mobiele telecommunicatiebedrijven vooraf op de hoogte gebracht.

Bij de vraag óf er inbreuk op de frequentieruimte mag worden gemaakt, dienen twee toetsmomenten te worden onderscheiden. Het eerste toetsmoment vindt plaats bij het beantwoorden van de vraag óf een opsporingsmiddel mag worden ingezet. Deze vraag wordt beantwoord door de bepalingen waarin de bevoegdheden van politie en justitie zijn neergelegd (artikel 2 Politiewet 1993, artikelen 141 en 142 Wetboek van Strafvordering en, voorzover het bijzondere opsporingsbevoegdheden betreft, de specifieke bepalingen van dat laatste wetboek). De daadwerkelijk inzet van het opsporingsmiddel waarmee inbreuk op de frequentieruimte wordt gemaakt, hangt vervolgens af van de toestemming van de beide Ministers die op grond van artikel 3.10, eerste lid, Telecommunicatiewet nodig is om af te mogen wijken van het normale gebruik van de frequentieruimte. Gelet op de Vrijstellingsregeling afwijkend gebruik frequentieruimte Justitie van 1 februari 2006 (Stcrt. 2006, 37) wordt onder voorwaarden vrijstelling verleend van dit toestemmingsvereiste in die zin dat aan een afwijkend gebruik van de frequentieruimte altijd een besluit van of namens de Minister van Justitie ten grondslag moet liggen. Dit besluit door of namens de Minister van Justitie wordt gemeld aan de Minister van Economische Zaken en van het afwijkend gebruik van de frequentieruimte wordt verslag uitgebracht aan de Minister van Economische Zaken. Zowel bij de toekenning van strafvorderlijke bevoegdheden als bij de toestemming tot het maken van inbreuk op de frequentieruimte zal worden getoetst aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Bij deze toetsing wordt de privacy van betrokkenen zorgvuldig tegen andere relevante belangen afgewogen. De voorgestelde wijziging van artikel 3.10, eerste lid, van de wet schept overigens als zodanig geen ruimere bevoegdheden op strafvorderlijk gebied en de strafvorderlijke waarborgen blijven onverkort van toepassing.

2.2. Het instellen van een antenneregister

De leden van de CDA-fractie vroegen of het instellen van een antenneregister risico's met zich meebrengt en welke inschatting de regering van de mogelijke risico's maakt.

Een openbaar antenneregister verschaft de burgers de mogelijkheid om snel inzicht te krijgen omtrent plaats en toepassing van antennes. Door overleg met betrokken partijen kan een inschatting van de risico's gekoppeld aan openbaarmaking worden gemaakt, waarna op grond van (staats-)veiligheidsoverwegingen besloten kan worden om bepaalde antennes niet in het register op te nemen. Zo kan het bijvoorbeeld gewenst zijn om bepaalde antennes van het ministerie van defensie uit te zonderen van opname in het register.

De leden van de CDA-fractie vroegen of het aanleggen van een openbaar antenneregister betekent dat een vergunning tot het opstellen van een antenne moeilijk kan worden geweigerd en of het de afgelopen jaren is voorgekomen dat een antenne is geweigerd. Als dit het geval is, vroegen de leden van de CDA-fractie op welke grond zulks is gebeurd.

De aanwezigheid van een antenneregister speelt geen enkele rol in de afwegingen die gemaakt worden bij het besluit over de plaatsing van een antenne, omdat een antenne pas in het register wordt opgenomen nadat deze is geplaatst. Eventueel noodzakelijke vergunningen met betrekking tot de plaatsing van antennes worden verleend op basis van bouw- en milieuregels. Deze vergunningen worden door gemeenten verleend. Door de Rijksoverheid wordt geen overzicht bijgehouden van de verleende en geweigerde vergunningen.

Uit de media en via gesprekken met gemeenten en operators blijkt dat in de praktijk de plaatsing van een antenne soms wordt geweigerd. De ongerustheid over antennes in relatie tot gezondheid van burgers is daarbij

regelmatig de reden geweest om (tijdelijk) de medewerking aan de plaatsing van met name UMTS-masten te onthouden.

De leden van de fractie van het CDA vroegen zich af in hoeverre voorlichting en informatie over mogelijke gezondheidsrisico's tot de reikwijdte van de wet behoren.

Voorlichting en informatie over mogelijke gezondheidsrisico's behoren niet tot de reikwijdte van de wet. Het doel van het antenneregister is om burgers te informeren over de aanwezigheid van antennes in de leefomgeving. Voorlichting over antennes en gezondheid wordt thans verstrekt door bijvoorbeeld het Antennebureau en de GGD's. Binnenkort zullen deze voorlichtingstaken worden ondersteund door het Kennisplatform Elektromagnetische Velden en Gezondheid. Dit platform is thans in oprichting en zal naar verwachting begin 2007 operationeel worden. Het Kennisplatform is aan de orde geweest tijdens het Algemeen Overleg van 7 september 2006.

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af of overheden zoals gemeenten en provincies plaatsing van antennes kunnen tegengaan en in hoeverre de beschikbaarheid van publieke diensten ter discussie komt. Gemeenten kunnen de plaatsing van bouwvergunningsvrije antennes (antennes lager dan 5 meter) niet tegenhouden. Dit betreft gemiddeld ongeveer 80% van de antennes van mobiele telefonienetten. In stedelijke gebieden worden, vanwege aanwezige hoogbouw, relatief minder bouwvergunningsplichtige antennes geplaatst dan in landelijke gebieden. Gemeenten kunnen wel de plaatsing van bouwvergunningsplichtige antennes tegenhouden op grond van de Woningwet door het niet verstrekken van de vergunning indien er bezwaren bestaan vanwege bouwconstructie, welstand, visuele inpasbaarheid of bestemmingsplannen. Het op lokaal niveau heroverwegen van de normstelling is daarbij overigens niet aan de orde, aangezien deze voor wat betreft antennes valt onder de verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van VROM. Mocht een gemeente een bouwvergunning weigeren en zou er geen geschikt alternatief voor handen zijn, dan zou er op lokaal niveau een niet optimaal netwerk kunnen ontstaan. In bijzondere omstandigheden (calamiteiten) zou er zich dan een congestie in het netwerk kunnen voordoen. Overigens is er door de operators tot op heden geen signaal afgegeven dat zij niet kunnen voldoen aan de verzorging van publieke diensten zoals 112.

De leden van de VVD-fractie vroegen of er geen problemen zijn ten aanzien van de bescherming van persoonsgegevens van individuele radiozendamateurs en of het niet beter is om voor radiozendamateurs niet alle informatie over die antennes aan het publiek beschikbaar te stellen, maar bijvoorbeeld alleen het postcodegebied en niet de naam- en specifieke adresgegevens.

Het punt van de bescherming van persoonsgegevens speelt een rol bij de radiozendamateurs. Er zal inderdaad een probleem met de bescherming van de persoonsgegevens ontstaan indien in het antenneregister de naam- en adresgegevens van radiozendamateurs zullen worden vermeld. Dit heeft het College Bescherming Persoonsgegevens in zijn advies aangegeven. Het is dan ook niet de bedoeling om de naam- en adresgegevens van radiozendamateurs in het register op te nemen. Bij de nadere regelgeving zal uitsluitel worden gegeven over de wijze waarop de radiozendamateurs in het register zullen worden opgenomen.

De leden van de fractie van de VVD hadden een aantal vragen gesteld met betrekking tot de administratieve lasten. Ze vroegen zich af of inzicht kan worden gegeven in de administratieve lasten van de instelling van een antenneregister, of het klopt dat de administratieve lasten voor het bedrijfsleven hoog zijn en dat de lasten voor burgers vooralsnog onge-

kend zijn en of de Minister kan aangeven of al dan niet gekozen is voor het minst belastende alternatief. Tevens vroegen de leden van de VVD-fractie wat de rechtvaardiging is om betrokken bedrijven te verplichten hun antennegegevens maandelijks te actualiseren en of het nut hiervan groter is dan de administratieve last die hierdoor wordt veroorzaakt. De VVD-fractie was benieuwd hoe de regering tot dit oordeel is gekomen en of de regering bereid is om Actal advies te vragen over het wetsvoorstel. Zoals in het wetsvoorstel is vermeld, heeft het Adviescollege toetsing Administratieve lasten (ACTAL) bij brief van 20 januari 2006 aangegeven het wetsvoorstel niet op administratieve lasten te toetsen omdat de omvang van de door dit wetsvoorstel veroorzaakte administratieve lasten beperkt is. De lasten voor burgers hebben alleen betrekking op de radiozendamateurs, maar de administratieve lasten voor deze groep is beperkt. Het zou kunnen dat er voor hen een eenmalige informatieverplichting komt. Bij de nadere regelgeving zal uiteindelijk besloten worden welke antennes en welke gegevens in het antenneregister zullen worden opgenomen. De uitvoerbaarheid en het zo beperkt mogelijk houden van de administratieve lasten spelen daarbij nadrukkelijk een rol. Het doel van het register – het zo goed mogelijk informeren van de burger over antennes in zijn omgeving – mag daarbij echter niet uit het oog worden verloren. Daarom moeten de gegevens ook actueel zijn. Het maandelijks actualiseren van de gegevens is nodig omdat de betrouwbaarheid van de informatie in het antenneregister belangrijk is. Als gebruikers de indruk krijgen dat gegevens niet up-to-date zijn, verliest de internetsite – en daarmee het antenneregister – snel zijn waarde.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de regering informatie kan geven over de huidige praktijk op dit terrein in andere Europese landen en of de regering het met de VVD-fractie eens is dat de praktijk in Nederland niet meer belastend mag zijn dan in andere Europese landen. Het antenneregister is qua inrichting en informatieverstrekking vergelijkbaar met het Britse «sitefinder» (<http://www.sitefinder.radio.gov.uk/>) en met antenneregisters zoals die bestaan in Duitsland (<http://emf.bundesnetzagentur.de/gisinternet/>), Zwitserland (<http://www.funksender.ch/webgis/bakom.php>) en Frankrijk (<http://cartoradio.fr/>). Net als in Nederland hebben de antenneregisters in deze landen de mogelijkheid om via een kaartje in te zoomen op een bepaalde locatie om te zien waar welke antennes staan en is er per antenne specifieke, aanvullende informatie opgenomen. Daarnaast bieden alle websites algemene publieksinformatie over antennes, zoals ook het Antennebureau dat doet. Het Nederlandse antenneregister zal gezien de overeenkomsten met de andere websites derhalve niet meer belastend zijn dan in bovenvermelde landen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de regering kan aangeven of alle gegevens van antenne-installaties, zoals de naam en contactgegevens van de provider, veldsterkte van antennes etc., beschikbaar zullen worden gemaakt voor burgers via het Internet. Gegevens zoals de locatie, de hoogte en de veiligheidscontouren van een specifieke antenne-installatie zijn al in het huidige register opgenomen. Deze zullen ook na de wettelijke verankering terugkomen in het antenne-register. Welke gegevens aanvullend in het antenneregister zullen worden opgenomen en dus via het internet beschikbaar zullen worden gesteld voor burgers zal bij nadere regelgeving worden bepaald. De naam van de provider behoort hierbij zeker tot de mogelijkheden.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen of in het register – net als in Duitsland, Frankrijk en Zwitserland – informatie wordt opgenomen over verrichte veldsterktemetingen rondom basisstations en als dat niet het geval is, waarom daar niet voor gekozen wordt.

Op dit moment zijn de resultaten van meer dan 160 metingen al op de website van het antenneregister geplaatst. Het Agentschap Telecom verricht overigens niet alleen regelmatig veldsterktemetingen rondom basisstations, maar ook op andere voor het publiek toegankelijke plaatsen. Zwitserland publiceert de verrichte veldsterktemetingen niet via het eigen antenneregister, de andere genoemde landen wel.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen bij welk uitgangsvermogen antennes opgenomen gaan worden in het register. Eveneens vroegen de leden van de fractie van de ChristenUnie of vaste antennes voor persoonlijk gebruik ook hieronder gaan vallen.

Waarschijnlijk zullen alleen antennes met een uitgangsvermogen van meer dan 10 Watt ERP in het register worden opgenomen. Daarmee vallen antennes zoals van UMTS en GSM binnen het register. Mobilfooninstallaties en bijvoorbeeld een oproepsysteem van een ziekenhuis vallen daarmee buiten het register, omdat dit kleine netwerken met lage vermogens zijn. Datzelfde geldt voor antennes met lage vermogens die binnenshuis gebruikt worden voor huishoudelijke toepassingen.

2.3. Versterking van positie van de consument bij langdurige contracten

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af waarom zelfregulering geen oplossing biedt op het gebied van stilzwijgende verlenging.

Bij de voorbereiding van het actieplan «Een slimme consument in een snelle markt» (Kamerstukken II 2004/05, 27 879, nr. 12), waar artikel 7.2a van de Telecommunicatiewet is aangekondigd, is gebleken dat bij een aantal marktpartijen geen draagvlak bestond voor het maken van afspraken over het tegengaan van stilzwijgende verlenging en het beperken van de opzegtermijn. Dit betekent dat zelfregulering in dit geval geen goede oplossing is voor het maken van afspraken met de gehele sector.

De leden van de fractie van het CDA vroegen waarom de regering heeft gekozen voor een wijziging van de Telecommunicatiewet en niet voor een aanpassing van de zwarte en grijze lijst van het (generieke) Burgerlijk Wetboek. Daarnaast vroegen de leden van de CDA-fractie of de regering in de aanscherping van de bepalingen van de zwarte en grijze lijst met betrekking tot contractsduur en opzegtermijn een goede manier ziet om de concurrentie, de innovatie en de positie van de consument te verbeteren.

In antwoord hierop wordt opgemerkt dat er gekozen is voor een regeling in de Telecommunicatiewet, omdat in deze specifieke sector consumenten verhoudingsgewijs veel hinder ondervinden van de gehanteerde opzegtermijnen en de huidige mogelijkheden tot stilzwijgende verlenging die de aanbieder tot zijn beschikking staan. De regeling beoogt bovendien de innovatie en concurrentie van Telecombedrijven te bevorderen. Aangezien het spectrum aan contracten buiten de contracten in de telecommunicatiesector zeer gevarieerd is, is het onbekend of een generieke wijziging in het Burgerlijke wetboek over de gehele breedte van dit spectrum gewenst is en is het eveneens onbekend welke consequenties een dergelijke wijziging heeft. Zo is het niet ondenkbaar dat de kosten van abonnementen zullen stijgen bij verkorting van de contractsduur. Om deze reden is de wijziging beperkt tot een wijziging van de Telecommunicatiewet. Overigens wordt erop gewezen dat de leden Crone en Van Dam op 10 april 2006 het initiatiefwetsvoorstel stilzwijgende verlenging en opzegtermijn bij lidmaatschappen, abonnementen en overige overeenkomsten hebben ingediend. De leden Crone en Van Dam hebben in dit initiatiefwetsvoorstel reeds een voorstel gedaan tot aanpassing van de zwarte en de grijze lijst van het Burgerlijke Wetboek, teneinde de stilzwijgende verlenging van overeenkomsten tot het geregeld afleveren van zaken en/of het

geregeld doen van verrichtingen te beperken en de mogelijkheid tot opzegging te verruimen.

De leden van de fractie van het CDA vroegen zich af of oplegging van een «meldingsplicht» aan aanbieders en verkopers bij afloop van het contract een geschikte oplossing zou zijn om ongewenste stilzwijgende verlenging tegen te gaan. Verder vroegen de leden van de CDA-fractie zich af of de regering verwacht dat dit alternatief tot hoge administratieve lasten zal leiden en of ondernemers in de huidige praktijk achteraf een bevestiging van stilzwijgende verlenging sturen.

In de telecommunicatiesector worden vaak contracten gesloten met een looptijd 1 of 2 jaar. Daarna worden zij stilzwijgend verlengd met een periode die varieert van 3 maanden tot 1 jaar. Het nadeel van alleen een meldingsplicht, zonder het tegengaan van stilzwijgende verlenging, is dat een consument, indien hij niet tijdig reageert op de melding van zijn aanbieder, tot 1 jaar gebonden blijft aan de (verlengde) overeenkomst. Een andere overweging om geen meldingsplicht op te willen leggen is gelegen in de mogelijke extra administratieve lasten voor het bedrijfsleven.

De leden van de CDA-fractie stelden de vraag welke oplossing de regering ziet voor het geval waarbij aanbieders de relevante bepalingen in de grijze en zwarte lijsten omzeilen door bepalingen over de contractsduur en de opzegtermijn niet in de algemene voorwaarden te regelen, maar deze elders vast te leggen.

In antwoord hierop wordt voorop gesteld dat als een algemene voorwaarde wordt aangemerkt: «een of meer bedingen die zijn opgesteld teneinde in een aantal overeenkomsten te worden opgenomen, met uitzondering van bedingen die de kern van de prestaties aangeven, voor zover deze laatstgenoemde bedingen duidelijk en begrijpelijk zijn geformuleerd». Uit voornoemde definitie van algemene voorwaarden blijkt dat het voor de toepasselijkheid van de regeling inzake de algemene voorwaarden niet van belang is *op welke plek* in de overeenkomst het beding wordt opgenomen. De algemene voorwaarden kunnen worden opgenomen in een afzonderlijke document dat steeds als bijlage bij overeenkomsten wordt gevoegd. De algemene voorwaarden kunnen echter ook naast de kernbedingen in het lichaam van de overeenkomst worden opgenomen. Van belang is slechts dat hetzelfde beding is opgesteld om herhaaldelijk te gebruiken in overeenkomsten met verschillende afnemers. Algemene voorwaarden worden eenzijdig vastgesteld door de gebruiker en hierover wordt in tegenstelling tot de kernbedingen – die de kern van de prestaties betreffen, zoals het soort product, de hoeveelheid en de prijs – niet onderhandeld met de afnemer. Wanneer een aanbieder en een afnemer toch met elkaar in onderhandeling treden over een onderwerp dat is geregeld in de bij de aanbieder in gebruik zijnde algemene voorwaarden en zij naar aanleiding daarvan met elkaar overeenkomen dat in plaats van het desbetreffende standaardbeding een ander beding in de overeenkomst wordt opgenomen, is er niet langer sprake van een algemene voorwaarde en zijn de bepalingen inzake de grijze en de zwarte lijst niet van toepassing. De afnemer heeft in die situatie echter bewust ingestemd met het beding. Dit is bij algemene voorwaarden in veel mindere mate het geval omdat de algemene voorwaarden eenzijdig worden vastgesteld en slechts ter kennisneming aan de afnemer worden overhandigd, zonder dat hierover expliciet is gesproken of zelfs is onderhandeld. Het is juist daarom belangrijk dat er een regeling is die consumenten beschermt tegen onredelijk bezwarende bedingen (zoals grijze en zwarte lijst). Schriftelijke bedingen betreffende de contractverlenging en de opzegtermijn zijn voorbeelden van schriftelijke bedingen die vaak door de aanbieders worden opgesteld om als standaardbedingen herhaaldelijk te worden gebruikt in de overeenkomsten die zij sluiten met afnemers. Een

aanbieder kan de regeling die afnemers beschermt tegen onredelijk bezwarende bedingen (grijze en zwarte lijst) niet omzeilen door die bedingen bijvoorbeeld op te nemen in het lichaam van de overeenkomst, want zoals hiervoor al is toegelicht maakt het geen verschil of de standaardbedingen worden opgenomen in een aparte, bij de overeenkomst gevoegde, bijlage met algemene voorwaarden of in het contract zelf, omdat zulke bedingen immers naar hun aard algemene voorwaarden zijn.

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af wanneer overleg met de aanbieders heeft plaatsgevonden en of in dit overleg aan de aanbieders bekendgemaakt is wat de exacte inhoud van het wetsvoorstel tot wijziging van de Telecommunicatiewet is en wanneer het wetsvoorstel naar verwachting in werking zal treden. Daarnaast vroegen de leden van de fractie van het CDA zich af of de regering naar aanleiding van deze antwoorden van mening is dat een overgangsregeling achterwege kan blijven.

In de Kamerbrief «Een slimme consument in een snelle markt» (Kamerstukken II 2004/05, 27 879, nr. 12), die in juli 2005 naar de Tweede Kamer is gestuurd, heeft de regering aangekondigd dat er wetgeving zou komen die de stilzwijgende verlenging van contracten binnen de elektronische communicatiesector tegen zou gaan. Voordat dit actieplan naar de Tweede Kamer is gestuurd, heeft in mei 2005 een overleg plaatsgevonden met het Overlegplatform Post en Telecommunicatie (OPT), waarin marktpartijen vertegenwoordigd zijn. In het wetsvoorstel heeft het voornemen om de stilzwijgende verlenging binnen de elektronische communicatiesector tegen te gaan, vorm gekregen door de consument de mogelijkheid te geven ofwel een overeenkomst voor onbepaalde tijd aan te gaan die met inachtneming van een termijn van vier weken kan worden opgezegd ofwel een overeenkomst voor bepaalde tijd aan te gaan die na het verstrijken van de overeengekomen termijn van rechtswege eindigt. Aangezien het wetsvoorstel vermoedelijk pas in 2007 tot wet worden verheven zal worden, hebben aanbieders voorbereidingstijd gekregen. Een overgangsregeling wordt derhalve niet nodig geacht.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen waarom de regering bij opzegging van een abonnement na één jaar voor de mogelijkheid kiest van een vergoeding die niet hoger is dan het totaal aan resterende vaste vergoedingen en niet voor een beperkte vergoeding, aangezien een consument dan geen baat bij het opzeggen heeft. De leden van de PvdA-fractie vroegen zich naar aanleiding hiervan af of de regering kan aangeven wat het verschil is met de energiesector, waar wel slechts een beperkte vergoeding mag worden betaald bij tussentijds opzeggen. Tegenover het aangaan van een langdurige overeenkomst van een elektronische communicatiedienst staat veelal het voordeel voor de consument dat deze de beschikking krijgt over een «gratis» modem, mobiele telefoon enz. In de telecommarkt zijn de abonnementen (internet, radio/tv, mobiele of vaste telefonie) en de afschrijving op de verstrekte goederen, voor zover betrekking hebbend op deze dienstverlening, dermate in hoogte en omvang verschillend dat niet simpelweg voor één bedrag, zoals bijvoorbeeld door DTe bepaald voor de energiemarkt, gekozen kan worden.

Naast het voordeel dat de consument weet welke kosten bij tussentijdse beëindiging van een overeenkomst verschuldigd zijn – en geen verrekening kan plaatsvinden van mogelijk gedeelde opbrengsten bij een aanbieder van de variabele kosten – kan ook voordeel bestaan op het punt van behoud of gebruik van de apparatuur en behoud van het eigen telefoonnummer.

De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af of het juist is dat alleen de contractsduur beperkt wordt, waardoor aan de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek geen afbreuk gedaan wordt en contracten dus gewoon stilzwijgend verlengd kunnen blijven worden.

Zoals in het eerste lid van artikel 7.2a is aangegeven, kunnen er tussen consumenten en aanbieders naast overeenkomsten voor onbepaalde tijd eveneens overeenkomsten voor bepaalde tijd worden aangegaan, die een maximumduur kunnen hebben van 2 jaar. Na het verlopen van de periode waarvoor de overeenkomst voor bepaalde tijd is aangegaan, eindigt deze overeenkomst van rechtswege. Er vindt dus geen stilzwijgende verlenging plaats.

De leden van de fractie van de PvdA stelden enkele vragen over de actie van UPC waarbij mensen ongevraagd een decoder voor digitale televisie wordt thuisbezorgd.

Over deze actie heeft mevrouw van Oudenallen op 19 september jl. schriftelijke vragen gesteld aan de staatssecretaris van Economische Zaken (nummer 2060700020). Deze vragen zijn inmiddels op 19 oktober jl. beantwoord. U wordt verwezen naar deze beantwoording.

De leden van de VVD-fractie merkten op dat dit wetsvoorstel voor KPN een toezichthoudende rol voorziet ten aanzien van slamming en vroegen zich af of het niet logischer zou zijn om de marktpartijen hiervoor zelf verantwoordelijk te maken en niet een concurrerende telecomoperator. De leden van de fractie van de VVD verwezen naar de gedragscode «Consument en Energieleverancier» die voor de energiesector geldt, en vroegen of de minster bereid is een vergelijkbare code voor de telecommunicatiesector te overwegen.

Allereerst moet worden opgemerkt dat de «toezichthoudende» rol van KPN niet uit dit wetsvoorstel voortvloeit, maar uit de bestaande wetgeving. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven kan er bij slamming sprake van zijn dat KPN als partij met aanmerkelijke marktmacht bepaalde (al bestaande) wettelijke verplichtingen niet nakomt. Het zijn deze verplichtingen die KPN een bijzondere rol geven bij het tegengaan van slamming. Dat neemt niet weg dat het goed zou zijn als de verschillende betrokken partijen afdoende afspraken maken om slamming te voorkomen. De bedoeling is om dit in samenwerking met OPTA te bevorderen.

De leden van de fractie van de VVD vroegen wat de reden is van een aparte regeling voor de telecommunicatiesector naast de regels van het Burgerlijk Wetboek en of zo'n sectorspecifieke regeling niet tot intransparantie en dus tot extra verwarring en onduidelijkheid voor consumenten leidt. Verder merkten zij op dat het gangbaar is opzegtermijnen uit te drukken in maanden en een opzegtermijn van vier weken daarom zou kunnen leiden tot verwarring bij de consument.

De keuze voor een aparte regeling voor de telecommunicatiesector wordt ingegeven door de constatering dat consumenten in deze sector verhoudingsgewijs veel hinder ondervinden van de gehanteerde opzegtermijnen en de huidige mogelijkheden tot stilzwijgende verlenging die de aanbieder tot zijn beschikking staan. Daarom is het wenselijk dat de positie van de consument op de telecommunicatiemarkt wordt versterkt. De aanbieders regelen de duur van overeenkomsten en opzegtermijnen over het algemeen in hun algemene voorwaarden, waarop de generieke regeling van titel 5, afdeling 3 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek van toepassing is. In deze generieke regeling zijn twee bepalingen opgenomen die betrekking hebben op in de algemene voorwaarden voorkomende bedingen inzake de stilzwijgende verlenging en de opzegging van overeenkomsten. Zo is bepaald dat een beding dat in geval van een overeenkomst tot het geregeld afleveren van zaken, elektriciteit daaronder

begrepen, of tot het geregeld doen van verrichtingen, leidt tot stilzwijgende verlenging of vernieuwing van de overeenkomst met meer dan een jaar, wordt aangemerkt als onredelijk bezwarend (artikel 236, sub j, van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek). Verder is bepaald dat een beding dat bepaalt dat de duur van die overeenkomst meer dan een jaar zal bedragen, wordt vermoed onredelijk bezwarend te zijn, tenzij de wederpartij de bevoegdheid heeft de overeenkomst telkens na een jaar op te zeggen (artikel 237, sub k, van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek). En tenslotte is bepaald dat een beding dat een consument aan een opzegtermijn bindt die langer is dan drie maanden of die langer is dan de termijn waarop de gebruiker van de algemene voorwaarden de overeenkomst kan opzeggen, eveneens wordt vermoed onredelijk bezwarend te zijn (artikel 237, sub i, van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek). De generieke regeling laat de aanbieder veel ruimte om met de consument bijzondere afspraken te maken over de contractsduur, de stilzwijgende verlenging of de opzegtermijn. Hierdoor is het voor de consument vaak onduidelijk aan welke contractsduur en opzegtermijn hij gebonden is. Om de hinder die de consument hiervan ondervindt, weg te nemen wordt in de Telecommunicatiewet een specifieke regeling opgenomen die aanbieders voorschrijft een veel eenduidiger contractsduur en opzegtermijn hanteren. De regeling leidt er toe dat de consument veel beter weet waar hij aan toe is. De Telecommunicatiewet maakt gebruik van termijnen in weken. Als voorbeeld kan gewezen worden op artikel 7.2, waar het voorgestelde artikel 7.2a direct achter zal komen. Het toepassen van een termijn van één maand in plaats van een termijn van vier weken in alleen dit artikel van de Telecommunicatiewet, om zo aan te sluiten bij de terminologie van het Burgerlijk Wetboek, zou de systematiek van deze wet doorbreken en daardoor voor verwarring zorgen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen wat het lot is van een overeenkomst voor bepaalde tijd, die maximaal 2 jaar kan duren. Stopt het abonnement per direct of loopt het nog door tot wederopzegging door de consument? Verder vroegen zij zich af of de telecommunicatieaanbieder een actieve informatieplicht jegens de consument heeft om deze erop te wijzen dat het contract bijna afloopt en wanneer dit niet het geval is, hoe de regering tegenover een dergelijke maatregel staat.

Na afloop van de termijn waarvoor de overeenkomst voor bepaalde tijd is aangegaan, eindigt deze overeenkomst van rechtswege. Er vindt dus geen stilzwijgende verlenging van het abonnement plaats. Verder voorziet de wetswijziging niet in een meldingsplicht voor de aanbieders van elektronische communicatiediensten om aan het einde van een overeenkomst de consument te berichten over de afloop van hun overeenkomst. Zowel marktpartijen als detailhandel kennen veelal een voorziening om de consument direct te kunnen informeren over de datum waarop hun bestaande overeenkomst afloopt. Met een dergelijke service kan een aanbieder zich nadrukkelijk onderscheiden. Eventuele regelgeving zou mogelijke innovaties op dit gebied kunnen tegengaan. Een andere overweging om geen rapportageplicht op te willen leggen is gelegen in de mogelijke extra (administratieve) lasten.

2.4. Uitbreiding van het verbod ongevraagde elektronische communicatie te verzenden zonder voorafgaande toestemming naar rechtspersonen.

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af of de regering kan beschrijven op welke wijze OPTA het reeds bestaande verbod op het verzenden van ongevraagde telecommunicatie aan natuurlijke personen heeft gehandhaafd, of deze handhaving succesvol is en of het verbod op het verzenden van ongevraagde elektronische communicatie aan natuur-

lijke personen en binnenkort ook rechtspersonen naar aanleiding van deze ervaringen aangepast dient te worden.

OPTA handhaaft het huidige verbod op het verzenden van ongevraagde elektronische communicatie voor marketingdoeleinden aan natuurlijke personen door het opleggen van boetes aan de verzenders van die ongevraagde communicatie. In een enkel geval is een preventieve sanctie opgelegd (een last onder dwangsom). Uit de cijfers van de voormalige Stichting Spamvrij blijkt dat zogenoemde «spam» van Nederlandse verzenders aan Nederlandse ontvangers met 85% is gedaald sinds de inwerkingtreding van het «spamverbod» en de daaropvolgende handhaving door het college van de OPTA.

Bij de volgende herziening van de Europese Richtlijn, waaraan dit vereiste is ontleend, heeft Nederland voorgesteld het verbod op ongevraagde communicatie op een meer algemene wijze te formuleren zonder aan te knopen bij specifieke diensten zoals email of fax. Daarbij moet op technologie-neutrale, functionele wijze worden omschreven welk gedrag verboden is zodat alle partijen adequaat worden beschermd en niet alleen abonnees of gebruikers. In de handhavingspraktijk heeft het vereiste van het zijn van «abonnee» geen meerwaarde. De natuurlijke persoon kan uitsluitend toestemming verlenen of (bij een bestaande klantrelatie) de berichten weigeren indien hij «abonnee» is van een dienst door middel waarvan hij de betreffende berichten ontvangt. Gelet op de wettelijke definitie wil dat zeggen dat hij een contract bij deze aanbieder moet hebben. Het college dient het bestaan van een contract dus telkens te bewijzen alvorens het tot handhaving kan overgaan.

De leden van de CDA-fractie constateerden dat, als het Nederlandse opt-in regime ook voor rechtspersonen gaat gelden, er geen sprake is van een level playing field tussen Nederlandse bedrijven en ondernemingen die zich in het buitenland bevinden en vroegen of de regering bereid is in Europees verband te pleiten voor harmonisatie van de regels voor het verzenden van ongevraagde elektronische communicatie aan rechtspersonen.

Het doel van de wetswijziging is om overlast en schade aan bedrijven en aan de productiviteit als gevolg van ongevraagde elektronische communicatie voor marketingdoeleinden («spam»), te beperken. Bepalend hierbij zijn de mogelijkheden die de wetgever heeft. Het is bekend dat veel «spam» uit het buitenland komt en buiten het bereik van de wetgever valt, maar dat is geen reden om jegens de Nederlandse bedrijven die «spam» veroorzaken geen maatregelen te nemen. Dit geldt mede in het licht van de wens van de Tweede Kamer om zonedig tot een opt-in regime te komen voor bedrijven (Kamerstukken 2003–2004, 26 643, nr. 51) en, aanvullend, de positieve kosten/baten-verhouding van het voorstel. De regering maakt zich sterk om in daarvoor geëigende organisaties als EU en OESO te komen tot internationaal geharmoniseerde wetgeving en handhaving op het vlak van de bestrijding van «spam». Het college van de OPTA is actief om haar kennis over «spam»bestrijding binnen het verband van de Europese «anti-spam» handhavers (verenigd in de CNSA – Contact Network for «spam» Authorities) uit te dragen.

De leden van de fractie van de VVD stelden de vraag wat volgens de regering de «nationale kop» ten aanzien van het verbod op ongevraagde elektronische communicatie rechtvaardigt, aangezien de Europese wet- en regelgeving zich beperkt tot natuurlijke personen. Ook vroegen de leden van de VVD-fractie of de regering kan toelichten waarom deze vergaande informatieverplichtingen voor bedrijven en dus extra administratieve lasten voor bedrijven nodig zijn.

De bijzondere privacyrichtlijn geeft lidstaten de mogelijkheid ook met betrekking tot rechtspersonen het opt-in regime toe te passen. Dit wetsvoorstel is dan ook niet in strijd met Europese regelgeving. Nederland is

niet de eerste lidstaat die gebruik maakt van deze mogelijkheid. Andere lidstaten zoals België, Italië, Denemarken en Spanje zijn Nederland hierin al voorgegaan. Het besluit ook met betrekking tot ongevraagde elektronische communicatie voor marketingdoeleinden aan rechtspersonen het opt-in regime toe te passen en daarmee af te wijken van de afspraak om in beginsel geen nationale koppen aan te brengen, is om meerdere redenen op zijn plaats. Ook het bedrijfsleven wordt in hoge mate gehinderd door ongevraagde elektronische communicatie voor marketingdoeleinden. Dit leidt tot ergernis en hoge kosten. Er bestaan geen instrumenten om hier tegen op te treden. Daarom is er alle reden om met maatregelen te komen. Ook uw Kamer heeft bij de regering hierop aangedrongen (Kamerstukken, 2003–2004, 26 643, nr. 51). Hoewel men zich kan afvragen of zelfregulering in een branche waar boosdoeners even snel opkomen als verdwijnen, wel zinvol is, is met het bedrijfsleven intensief gesproken over zelfregulering. Onderlinge afspraken binnen betrokken bedrijfssectoren blijken tot op heden onvoldoende te hebben gewerkt en de voorstellen van het VNO/NCW voor aanscherping van de zelfregulering kan naar het oordeel van de regering niet leiden tot een afdoende invulling van genoemde motie, zoals dat in paragraaf 2.4.1 van de Memorie van Toelichting uitvoerig is gemotiveerd. Belangrijke bezwaren waren onder meer de *vele uitzonderingen* en de *gebrekkige handhavingsmogelijkheden van het voorgestelde zelfreguleringsmodel*. De Tweede Kamer is hierover geïnformeerd door middel van de brief van 20 december 2004, (Kamerstukken 2004/05, 26 643, nr. 61) waarin tevens is aangekondigd met regelgeving te komen. In de huidige situatie dient het college van de OPTA steeds te bewijzen dat de betreffende ontvanger *abonnee* en *natuurlijke persoon* is (tot welke ontvanger het «spamverbod» zich nu beperkt). Het wegvallen van het vereiste van «natuurlijke persoon» zal ook voor de handhavingspraktijk een aanzienlijk voordeel opleveren. Het bedrijfsleven is bereid de incidentele kosten voor zijn rekening te nemen nu de baten van het voorstel ruimschoots opwegen tegen de kosten. De vereenvoudiging van de handhaving zal leiden tot een vermindering van de administratieve lastendruk. Het zal immers niet langer nodig zijn na te gaan of de persoon die «spam» heeft ontvangen, een natuurlijke persoon is. Dit leidt tot minder bevestigingen van het bedrijfsleven.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de regering zich ervan bewust is dat het gelijke speelveld wordt aangetast, nu het verbod op het verzenden van ongevraagde telecommunicatie niet van toepassing is op de verzending van commerciële berichten door bedrijven uit het buitenland. De regering is zich daarvan bewust. Nederland is nu eenmaal niet bevoegd om bedrijven te bestraffen die zich niet bevinden op Nederlands grondgebied. Wel draagt OPTA in dergelijke gevallen de zaak (en het bewijsmateriaal) over aan de bevoegde buitenlandse autoriteiten. Er wordt verder verwezen naar het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie over het ongelijke speelveld.

De leden van de VVD-fractie stelden de vraag of de regering op de hoogte is van wat de praktijk in andere lidstaten is op het gebied van «spam» en of zij hierover informatie kan verschaffen. Europese landen als Spanje, Duitsland, Oostenrijk, Italië en Denemarken, België, en Zweden zijn al voorgegaan met regelgeving ter zake van het verbod op het verzenden van ongevraagde elektronische communicatie met marketingdoeleinden aan rechtspersonen. Dit geldt eveneens voor Tsjechië, Polen, Hongarije, Zwitserland Noorwegen, Cyprus, Griekenland (in 2007) en Litouwen. Een aantal landen, bijvoorbeeld Noorwegen en Polen, is bezig met het aanpassen van hun «anti-spam»-wetgeving. De Nederlandse wet- en regelgeving omtrent «spam» wordt geregeld opge-

vraagd als ijkpunt voor de eigen wetgeving. Hierbij worden deze collega's gewezen op de wetswijziging die in voorbereiding is.

De leden van de fractie van de VVD vroegen of de regering nader kan toelichten of en waarom zelfregulering door het bedrijfsleven door middel van een gedragscode een goed alternatief zou kunnen zijn. U wordt verwezen naar het antwoord op uw eerdere vraag over de nationale kop.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de regering op de hoogte is van het beleid ten aanzien van faxdiensten in andere Europese landen en of de regering weet of het wetsvoorstel in dit geval niet verder gaat dan het geval is in andere EU lidstaten.

U wordt verwezen naar het antwoord op uw vorige vraag over de praktijk in andere lidstaten. Voor zover bekend hebben de lidstaten met regelgeving ter zake van het verbod op het verzenden van ongevraagde elektronische communicatie met marketingdoeleinden aan rechtspersonen geen uitzonderingen gemaakt voor faxverkeer. Zo heeft het college van de OPTA onder haar collega toezichthouders een enquête gehouden over dit opt-in regime voor rechtspersonen. De respondenten waaronder Duitsland, Oostenrijk, Denemarken, Zwitserland, Zweden, Noorwegen, Cyprus, Griekenland, Tsjechië, Hongarije, Litouwen en Polen hebben gemeld dat er geen uitzonderingen zijn gemaakt voor het faxverkeer aan rechtspersonen. Zij gaven te kennen dat de zogenoemde «faxspam» onder het verbod valt of in het geval van Zwitserland vanaf 2007 daaronder zal vallen vanaf het moment dat de daarop betrekking hebbende wetgeving in werking treedt.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen waarom ondernemers slechts in het algemeen toestemming kunnen verlenen en niet gericht kunnen aangeven welke informatie ze wel en niet wensen te ontvangen en of de regering het op dit punt niet wenselijker vindt om vanuit het perspectief van de ontvanger te redeneren in plaats van uit het perspectief van de verzender.

Het staat ondernemers vrij aan te geven welke informatie zij wel en niet wensen te ontvangen. Als zij dit vooraf aangeven, bijvoorbeeld op hun website, wordt dit geacht overeen te komen met een vooraf verleende (of niet verleende) toestemming voor alleen die informatie. Met andere woorden: het verbod verplicht de verzender na te gaan voor welke (soort) informatie door een rechtspersoon toestemming is verleend.

De leden van de fractie van de ChristenUnie stelden de vraag hoe OPTA kan vaststellen of de wet op dit punt al dan niet is overtreden, als het opstellen van een register met door relaties verleende toestemmingen niet verplicht is. Verder vroegen de leden van de fractie van de ChristenUnie wat de mening van de regering is over het, in het kader van handhaving, verplicht bijhouden van een register van door relaties verleende toestemmingen en of professionele organisaties, die nu (gericht) marketinginformatie verzenden, wederom alle klanten toestemming dienen te vragen voor het versturen van reclame, om onder de regels van de wet te vallen.

Controle en onderzoek door het college van de OPTA vinden in de regel plaats op grond van ontvangen klachten. Als het college bij een bedrijf dientengevolge een onderzoek instelt, heeft het bedrijf een informatieverplichting met betrekking tot de vragen van het college. Het is aan de bedrijven zelf hoe zij zich hierop voorbereiden. De huidige tekst van het verbod stelt reeds dat de verzender dient aan te tonen dat hij toestemming van de abonnee heeft indien hij berichten van commerciële aard wenst te versturen. De manier waarop het bedrijf/de verzender de verkregen toestemming aantoont is vormvrij. Het gaat niet zo zeer om de

manier waarop de toestemming is vastgelegd, maar om het feit dat er toestemming bestaat voor het versturen van berichten en dat deze kan worden aangetoond. Wel dient een en ander aanstonds en op eerste verzoek aan de toezichthouder te kunnen worden aangetoond. Het college heeft immers een controlerende bevoegdheid en kan deze gegevens bij verzendende bedrijven opvragen. Het verplicht bijhouden van een register door bedrijven levert naar het oordeel van de regering geen meerwaarde op voor de handhaving. Bij controle gaat het erom dat de verzender de toestemming kan aantonen. Alleen een inschrijving in een intern register biedt onvoldoende waarborg dat toestemming ook daadwerkelijk is verleend. Een register zal vooral leiden tot extra administratieve lasten, zonder dat het meerwaarde heeft voor de naleving van de wet. Professionele organisaties, die nu (gericht) marketinginformatie verzenden, hoeven niet wederom alle klanten toestemming te vragen voor het versturen van reclame, aangezien zij al toestemming hebben. Reeds gegeven toestemmingen blijven geldig. Wel moet duidelijk zijn voor welke informatie toestemming is verleend. Alleen die informatie kan zonder overtreding van het «spamverbod» ongevraagd worden verstuurd. Voor nieuwe klanten of andere informatie dan waarvoor toestemming is verleend, moet die toestemming wel gevraagd worden.

II. ARTIKELN

Onderdeel I

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom OPTA een adviesrol krijgt bij uitsluiting van marktpartijen van frequentietoewijzing en of het niet beter is als de NMa de adviesrol blijft vervullen, aangezien OPTA zich vooral met de telecommunicatiemarkt bezig houdt en niet met omroep. Ook wilden de leden van de fractie van de VVD weten welke criteria OPTA gaat hanteren.

Zoals in de memorie van toelichting op Onderdeel I is aangegeven, onderzoekt OPTA periodiek de diverse relevante markten in de elektronische communicatiesector. Daarom beschikt OPTA over gedetailleerde kennis van die markten. Het ligt dan ook voor de hand dat OPTA als bij uitstek deskundige instantie de adviesfunctie op zich neemt die tot dusverre bij de NMa was belegd. Dit laat overigens onverlet dat OPTA adviezen goed afstemt met de NMa, zoals ook nu al het geval bij werkzaamheden waar mededingingseffecten aan de orde zijn. Het is juist dat het bij omroep niet gaat om een elektronische communicatiedienst. In de meeste gevallen gaat het bij vergunninguitgifte echter wel om frequenties voor elektronische communicatienetwerken of -diensten, en daarom is OPTA de logische adviesinstantie. Door de afstemming met de NMa is verzekerd dat ook in de enkele gevallen dat het de omroepmarkt betreft, mededingingsbegrippen op een consistente wijze worden uitgelegd. Tenslotte zij opgemerkt dat het advies van OPTA geen betrekking heeft op inhoudelijke criteria, zoals de inhoud van commerciële radioprogramma's. Het gaat uitsluitend om de vraag of de daadwerkelijke mededinging op de relevante markt in aanzienlijke mate wordt beperkt. Van dat laatste is in elk geval sprake als door de vergunningverlening een machtspositie ontstaat of een bestaande machtspositie wordt versterkt.

De Minister van Economische Zaken,
J. G. Wijn