

Vergaderjaar 2007–2008

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

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ECONOMISCHE ZAKEN¹

Vastgesteld 20 maart 2008

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Inleiding

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel bevat onder meer een aantal regelingen die trachten tegemoet te komen aan irritaties en zorgen van vele burgers en bedrijven.

De leden van de **VVD**-fractie hebben met zeer gemengde gevoelens kennisgenomen van het wetsvoorstel.

Met belangstelling hebben de leden van de **PvdA**-fractie kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Telecommunicatiewet. In hoofdlijnen onderschrijven deze leden het wetsvoorstel. Toch hebben zij nog enkele vragen.

De leden van de fracties van de **SGP** en de **ChristenUnie** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel.

Inhoud van het wetsvoorstel

Contractsduur

In artikel 7.2a van het wetsvoorstel wordt voor overeenkomsten tussen een aanbieder en een consument met betrekking tot de levering van een elektronische dienst of programmadienst, een van de bepalingen omtrent algemene voorwaarden van Boek 6 Burgerlijk Wetboek afwijkende regeling getroffen.

De leden van de **CDA**-fractie zijn in zijn algemeenheid geen voorstander van het treffen van allerlei sectorspecifieke regelingen die afwijken van de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek. Gezien de omvang van het aantal

¹ Samenstelling: Schuurman (CU), Van den Berg (SGP), Meindertsma (PvdA), Broekers-Knol (VVD), Terpstra (CDA), Kneppers-Heynert (VVD), voorzitter, Kox (SP), Essers (CDA), Noten (PvdA), Sylvester (PvdA), Schouw (D66), Van Driel (PvdA), Doek (CDA), Franken (CDA), Thissen (GL), Willems (CDA), Reuten (SP), vice-voorzitter, Hofstra (VVD), Asscher (VVD), Laurier (GL), Koffeman (PvdD), Elzinga (SP), Vliegthart (SP), Kuiper (CU) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

contracten, de grote verscheidenheid van consumenten en het nagestreefde doel, de consumentenbescherming, de innovatie en het uitgangspunt zo min mogelijk beperkingen te creëren voor toetreders op de markt, valt een bijzondere regeling evenwel te billijken.

De leden van de **CDA**-fractie vragen de regering de Kamer een overzicht te verstrekken van op consumentenbescherming gerichte afwijkende regels in andere wetten dan de Telecommunicatiewet. Tevens vragen deze leden of het in de bedoeling van de regering ligt ook met betrekking tot andere contracten die consumenten afsluiten, bijvoorbeeld abonnementen op tijdschriften e.d., afwijkende regelingen voor te stellen.

De leden van de **VVD**-fractie vragen de regering of het voor de eenduidigheid van de Nederlandse wetgeving niet voor de hand ligt de drie-maandentermijn te blijven hanteren en partijen aan te moedigen middels convenanten over te gaan tot een opzegtermijn van één maand, daar een nieuwe regel gecreëerd wordt.

Met betrekking tot het voorgestelde artikel 7.2a leggen de leden van de **CDA**-fractie de regering de vraag voor hoe de bepaling van artikel 7.2a dient te worden gehanteerd bij «gemengde overeenkomsten», waarbij de levering van een elektronische communicatiedienst of programmadienst wordt gecombineerd met andere diensten, zoals verzekeringen voor (mobiele) toestellen of het verlenen van domeinnamen, dan wel met de levering of verhuur van goederen, zoals een modem of telefoon. Aangezien hier sprake is van een gecombineerde prijsstelling zal het naar het oordeel van de aan het woord zijn de leden moeilijk zijn uit te maken onder welk regime een dergelijke overeenkomst moet worden gebracht.

De leden van de **CDA**-fractie vragen de regering voorts om een nadere toelichting op het woord «vernieuwd» in artikel 7.2a, tweede lid. Kan hieronder ook worden begrepen het onder (deels) andere voorwaarden aanbieden van hetzelfde contract? Een dergelijke benadering zou de commerciële mogelijkheden en een innovatieve aanpak naar het oordeel van de aan het woord zijn de leden zeker kunnen verruimen. De leden van de **VVD**-fractie vragen de regering of de zinsnede «stilzwijgende verlenging of vernieuwing» zo dient te worden opgevat dat het woord «stilzwijgend» ook ziet op vernieuwing. Ook vragen zij of verlenging en vernieuwing in deze als synoniem te beschouwen zijn. Geldt de voorgestelde regeling uitsluitend voor nieuw te sluiten overeenkomsten?

Ook de leden van de **PvdA**-fractie hebben een vraag over art 7.2a. Op basis van de letterlijke tekst van het wetsvoorstel is de interpretatie mogelijk dat een consument die een nieuw contract aangaat voor een periode van 1 á 2 jaar, dit contract ruim vóór het einde van de nieuwe termijn kosteloos kan beëindigen, met een opzegtermijn van één maand. Hierdoor kan de consument de aanbieder geen zekerheid meer geven over de looptijd van het contract en vervalt de ratio achter de kortingen op tarieven en mobieltjes bij contracten van langere duur. De «branche» vraagt om verduidelijking van de intenties van de regering met deze specifieke bepaling. De aan het woord zijnde leden verwachten dat de regering deze duidelijkheid in de memorie van antwoord kan geven. Deze leden vragen of de regering ook kan aangeven of die duidelijkheid ertoe moet leiden dat voor dit specifieke artikel, artikel 7.2a, een latere inwerkingtreding noodzakelijk is.

In het wetsvoorstel is geen overgangstermijn opgenomen met de motivering dat reeds langere tijd met de sector is overlegd en dat deze zich zodoende op de wijzigingen heeft kunnen voorbereiden. De leden van de **CDA**-fractie vragen of deze motivering nog geldig is daar het oorspronke-

lijke wetsvoorstel dat is ingediend op 18 augustus 2006 een op dit punt volledig andere regeling bevat dan het nu voorliggende artikel, dat ingrijpend gewijzigd werd bij de tweede nota van wijziging (Kamerstuk 30 661, nr. 8) van 27 november 2007. Is de regering bereid om in dit verband ruim gebruik te maken van de mogelijkheid die artikel II van het wetsvoorstel biedt?

Aanpassing van contract- en opzegtermijnen leidt tot tijdrovende aanpassingen van bedrijfsprocessen en -systemen van de aanbieders. Daar aanbieders menen hiervoor een overgangstermijn van 12 maanden nodig te hebben, vragen de leden van de **VVD**-fractie de regering of hiervoor een overgangstermijn is vast te stellen.

Amendement-Aptroot (Kamerstuk nr. 9)

Bij tweede nota van wijziging werd artikel 1.3, vierde lid, van de Telecommunicatiewet geschrapt. Dit artikel, dat door het amendement-Blok (Kamerstuk 28 851, nr. 44) werd toegevoegd, behelst de verzwaarde motiveringsplicht voor OPTA met betrekking tot bepaalde besluiten ten aanzien van de toegang tot kabelnetten. Door het aannemen van het amendement-Aptroot (Kamerstuk nr. 9) is het artikel in de wet gehandhaafd. De leden van de **CDA**-fractie menen dat in zijn algemeenheid sectorale wetten geen afwijkende bepalingen dienen te bevatten die afwijken van de hoofdregel. In dit geval zijn dat de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht ten aanzien van de motivering van besluiten. Deze leden vragen de regering of haar bekend is of er momenteel zaken (gaan) spelen waarbij wordt voorzien dat de verzwaarde motiveringsplicht en de uitleg die daaraan is gegeven in de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 24 juli 2007, Casema c.s. tegen OPTA (LJN-nummer BB0186) een belemmering vormen om te komen tot een goede regulering van de toegang tot bedoelde netten.

Voorts verzoeken deze leden de regering om een nadere toelichting op de zinsnede in de toelichting bij de tweede nota van wijziging: «Een dergelijke motiveringsplicht lijkt ook op gespannen voet te staan met de Toegangsrichtlijn» (Kamerstuk nr. 8, pagina 5).

Amendement-Aptroot (Kamerstuk nr. 10)

Door het amendement-Aptroot (Kamerstuk nr. 10) werd de beperking in artikel 11.7, negende en tiende lid, tot de verzender «die gevestigd is in Nederland» uit de wettekst geschrapt. Zowel in de toelichting in de tweede nota van wijziging als in de brief van de staatssecretaris van Economische Zaken van 18 januari 2008 (Kamerstuk nr. 19) wordt deze beperking gemotiveerd met een verwijzing naar de Dienstenrichtlijn (2006/123/EG). De leden van de **CDA**-fractie begrijpen de zorg van de indiener van het amendement met betrekking tot het gelijke speelveld, maar menen dat het opnemen van (of het in dit geval weglaten) van wetsbepalingen die in strijd kunnen zijn met het gemeenschapsrecht, zoveel als mogelijk dient te worden vermeden. De Raad van State kan zich in zijn advies, dat op grond van artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State niet openbaar is gemaakt, niet hebben uitgesproken over deze kwestie, daar de tweede nota van wijziging niet aan de Raad van State is voorgelegd.

Met de leden van de **CDA**-fractie vragen de leden van de **VVD**-fractie de regering aan te geven waarom de tweede nota van wijziging niet aan de Raad van State ter advies is voorgelegd. De leden van de **CDA**-fractie vragen de regering te overwegen de tweede nota van wijziging alsnog aan de Raad van State voor te leggen en daarbij tegelijkertijd het punt van

eventuele strijd met de Toegangsrichtlijn (2002/19/EG) ten aanzien van de verzwaarde motiveringsplicht te betrekken.

De staatsecretaris heeft de Tweede Kamer het amendement-Aptroot ontraden, mede omdat in dit geval een specifieke wettelijke uitzondering gemaakt moet worden voor dienstverleners die niet in Nederland gevestigd zijn. De leden van de **VVD**-fractie vragen de regering aan te geven hoe de regering het door de Tweede Kamer aangenomen amendement, nu het is aangenomen, gaat toepassen en uitvoeren, en hoe hij het risico inschat van een infractieprocedure of een klacht uit een andere lidstaat.

Het Platform Telemarketing stelt dat, door een aantal bepalingen niet te beperken tot bedrijven die in Nederland zijn gevestigd, het grensoverschrijdend dienstenverkeer wordt beperkt, wat in strijd is met de Dienstenrichtlijn. De leden van de **PvdA**-fractie vragen of zij het commentaar van de staatssecretaris van Economische Zaken op het amendement-Aptroot (Kamerstuk nr. 19) goed hebben begrepen in de zin dat er inderdaad sprake is van strijdigheid met de Dienstenrichtlijn. Zij vragen de regering hier nader op in te gaan en de Kamer duidelijk te maken dat de beantwoording van de staatssecretaris anders moet worden opgevat en dat er dus geen sprake is van strijdigheid met de Dienstenrichtlijn.

Opt-out regime

De leden van de PvdA-fractie constateren dat het wetsvoorstel onder meer de verplichtingen van artikel 11.7 niet alleen (impliciet) oplegt aan de adverteerder/opdrachtgever, maar ook aan de dienstverlener/opdrachtnemer (bijvoorbeeld een call center). Volgens het Platform Telemarketing strookt dit niet met de normadressant in de Richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie (2002/58/EG), namelijk de afzender van het bericht.

Deze richtlijn laat het aan de lidstaten over om voor telemarketing te kiezen voor een zogenoemd opt-in of opt-out regime. Nederland heeft gekozen voor een opt-out regime, waarin geen toestemming vooraf van de consument is vereist voor telemarketing. De leden van de **VVD**-fractie zijn van mening dat het regime zodanig restrictief wordt toegepast dat er op termijn sprake is van een nauwelijks werkbare situatie. Wat betreft de proportionaliteit had er volgens de aan het woord zijnde leden beter aangesloten kunnen worden bij de Wet op oneerlijke handelspraktijken. Deze leden vragen de regering aan te geven waarom dit niet is gebeurd. De leden van de **PvdA**-fractie vragen of door deze wetwijziging het opt-out regime niet dermate restrictief wordt dat zij in strijd is met de Dienstenrichtlijn. De leden van de fracties van de **SGP** en de **Christen-Unie** sluiten zich bij deze vraag aan.

Nationale kop

De regering voert een nationale kop op de Richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie. De leden van de **VVD**-fractie vragen de regering de Kamer aan te geven welke zwaarwegende argumenten, naast de argumenten van kosten en ergernis van de ongevraagde benadering, de regering heeft om de Tweede Kamermotie-Van Egerschot/Kortenhorst (Kamerstuk 29 826, nr. 21) ter zake naast zich neer te leggen. De aan het woord zijnde leden vragen de regering wanneer en onder welke voorwaarden de regering wil overgaan tot nadere verplichtingen als «kop» op een Europese richtlijn.

Spamverbod

Een verzender mag zonder voorafgaande toestemming ongevraagde

marketingberichten versturen als de abonnee in het algemeen bekend heeft gemaakt dat hij deze wil ontvangen. De leden van de **VVD**-fractie vragen of voor elk adres ook moet worden vastgesteld dat de ontvanger ook de abonnee is en of hij een rechtspersoon is. Ook vragen deze leden de regering in hoeverre opname in bedrijvengidsen gelijk staat aan uitdrukkelijke toestemming. Welke zijn de mogelijkheden voor de abonnee om in het algemeen kenbaar te maken dat hij ongevraagde communicatie wil ontvangen?

Het wetsvoorstel voorziet in een uitbreiding van het spamverbod naar rechtspersonen. Terwijl voor telemarketing partijen een opt-out regime voorligt, zou voor andere groepen zoals de Nederlandse faxbranche een uitgebreid spamverbod gelden. De Nederlandse faxbranche, die zich niet richt op consumenten, wordt hierdoor rechtstreeks getroffen, maar heeft, volgens de leden van de fracties van de **SGP** en de **ChristenUnie**, tot dusver geen gehoor gevonden. Naar deze partijen heeft geen recent onderzoek plaatsgevonden en naar de bestaande initiatieven tot zelfregulering evenmin. Actal heeft geadviseerd het voorstel tot uitbreiding van het spamverbod naar rechtspersonen niet in te dienen, omdat dit leidt tot onnodige (nalevings)lasten, in strijd is met de afspraak over nationale koppen en verder gaat dan de Richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie voorschrijft. Actal adviseerde daarom om extra inspanningen te doen om te komen tot zelfregulering. Dit zou overigens ook in lijn zijn met de Aanwijzing voor de regelgeving.

Een inhoudelijke reactie op het heldere advies van Actal is uitgebleven. In de memorie van toelichting is opgemerkt dat het gegeven dat veel span uit het buitenland komt «nog geen reden is om geen maatregelen te treffen». Ook is in de memorie van toelichting melding gemaakt van het belang van internationale harmonisatie en inspanningen om te komen tot internationaal geharmoniseerde wetgeving op dit terrein. De aan het woord zijnde leden vragen de regering waarom op de zaken vooruitgelopen wordt, nu van een typisch Nederlands probleem geen sprake is. Deze leden constateren dat de invoering van een strengere regime voor Nederlandse bedrijven op gespannen voet lijkt te staan met het Europese vrije verkeersregime. Nederlandse bedrijven worden immers meer beperkt dan bedrijven in andere lidstaten. De invoering van een dergelijke beperkende maatregel is enkel toegestaan indien daarvoor een rechtvaardiging bestaat en indien deze proportioneel is. Gezien het gestelde onder 1 en 2 is er aanzienlijke twijfel dat aan deze eisen is voldaan. De leden van de **SGP** en de **ChristenUnie** vragen de regering op dit onderwerp nader op in te gaan.

Concurrentievervalsing

Het Platform Telemarketing stelt met enige overtuiging dat het wetsvoorstel ook concurrentievervalsende effecten kan hebben. Het bedrijf dat dingen probeert te marketen, kan er belang bij hebben dat mensen worden ingeschreven in het «bel-mij-niet»-register waardoor zij niet meer benaderd worden. De ingeschreven consument is dan ook niet benaderbaar voor een nieuwe markttoetreders en het risico bestaat dat het wel heel aantrekkelijk wordt voor de combinatie opdrachtgever/callcenter om consumenten in het register in te schrijven om hen zodoende te «beschermen» tegen concurrenten. De leden van de **PvdA**-fractie vragen de regering of er wel voldoende waarborgen in het wetsvoorstel zijn opgenomen om dit effect te vermijden.

De leden van de fracties van de **SGP** en de **ChristenUnie** onderschrijven het doel van het wetsvoorstel: het tegengaan van consumentenirritatie. Wel vragen zij of de Wet op oneerlijke handelspraktijken hiervoor niet

voldoende mogelijkheden geeft om dit doel te bereiken. Zij vragen de regering duidelijk te maken voor welke verbetering voor de consument het wetsvoorstel zorgt.

Lasten

De leden van de **CDA**-fractie vragen of het ACTAL-advies, waar sprake van is in de brief van de staatssecretaris van 18 januari 2008, reeds is verschenen en aan het Parlement kan worden aangeboden. De leden van de **VVD**-fractie sluiten zich hierbij aan. Ook de leden van de fracties van de **SGP** en de **ChristenUnie** sluiten zich bij het verzoek van de leden van de **CDA**-fractie aan en vragen de regering in dit verband of is nagegaan wat dit wetsvoorstel betekent voor lastenverhoging voor het bedrijfsleven.

Uitvoerbaarheid

Het wetsvoorstel bepaalt dat bij elk gesprek de «opt-out optie» wordt aangeboden. Deze optie kan, desgewenst, onmiddellijk ingaan. Hoewel de verplichting ook geldt voor bedrijven die een zogenaamde «warme» relatie hebben, worden deze niet verplicht voor de warme relaties het «bel-mij-niet»-register te raadplegen. Het gegeven dat deze rechtspersonen door de concurrentie nooit meer benaderd kunnen worden, werkt uitsluitend in het voordeel van grote bedrijven. De leden van de **VVD**-fractie vragen de regering waarom niet gekozen is voor een beperkte geldigheidsduur van opname in het register, opdat de concurrentiepositie van nieuwkomers wordt bevorderd in plaats van onmogelijk wordt gemaakt. Ook vragen deze leden of de regering bereid is deze beperking in tijd alsnog op te nemen.

Het Platform Telemarketing beklagt zich over de moeilijke uitvoerbaarheid van de wet. Zo biedt het wetsvoorstel alleen bescherming aan consumenten die abonnee zijn. Bij inschrijving in het «bel-mij-niet»-register dient tijdens het gesprek geverifieerd te worden of de beller wel de abonnee is van de betreffende telefoonaansluiting. De leden van de **PvdA**-fractie hebben met het Platform Telemarketing twijfels over de uitvoerbaarheid hiervan. Deze leden vragen met de leden van de fracties van de **SGP**- en de **ChristenUnie** naar de visie van de regering op uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel.

De leden van de **VVD**-fractie vragen de regering voorts wat er gebeurt indien een abonnee zijn abonnement opzegt en het nummer naar een nieuwe abonnee gaat. Wordt dit nummer dan geschrapt uit het register?

Dit wetsontwerp regelt 4 verschillende onderwerpen. Dat maakt het tot een rommelig geheel. De leden van de **VVD**-fractie vragen waarom de regering niet heeft gekozen voor aparte wetgeving per onderwerp, in ieder geval voor de nieuwe elementen die met de tweede nota van wijziging worden geïntroduceerd.

Inbreuk op de frequentieruimte

De leden van de **VVD**-fractie vragen de regering aan te geven op welke wijze een inbreuk op de frequentie wordt getoetst aan beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit: vooraf, achteraf en door wie?

Overige onderwerpen

Wat betreft het antenneregister meent de regering dat lokale omstandigheden kunnen nopen tot aanvullende eisen die in een vergunning kunnen worden opgenomen. De leden van de **VVD**-fractie vragen de regering te

bevorderen dat deze regelgeving niet per gemeente wordt vastgesteld, maar in de Ondernemingsgerichte APV en of zij ook hierin wil bevorderen dat de gemeenten rekening houden met de al vastgelegde en aangenomen wetgeving betreffende reductie en vereenvoudiging vergunningen.

Wat betreft de radiozendamateurs worden nog nadere regels opgesteld over de wijze waarop zij in een register worden opgenomen. De leden van de **VVD**-fractie willen met name wijzen op artikel 10 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 19 Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten, betreffende het grondrecht van het verstrekken en ontvangen van informatie. Deze leden vragen de regering te garanderen dat deze rechten door de uitvoeringsbepalingen van deze wet niet geschonden worden.

De leden van de fracties van de **SGP** en de **ChristenUnie** vragen de regering of er voldoende rekening is gehouden met de problemen die zullen ontstaan bij de goededoelensector. Twintig tot dertig procent van de inkomsten van goededoelenorganisaties wordt via telemarketing gegenereerd. In Duitsland is juist voor alle non-profitorganisaties een uitzondering gemaakt. De aan het woord zijnde leden vragen de regering waarom de regering dit voorbeeld niet heeft gevolgd.

Ook vragen de aan het woord zijnde leden aandacht voor mogelijke strijdigheid van het voorliggende wetsvoorstel met het grondrecht van maatschappelijke organisaties om hun mening uit te dragen en hiervoor steun te vragen in de samenleving.

De voorzitter van de commissie,
Kneppers-Heynert

De griffier a.i. van de commissie,
Van Oort