

Samenvatting van het wetsvoorstel tot wijziging van de Telecommunicatiewet, in verband met de implementatie van het gewijzigd Europees regelgevend kader voor elektronische communicatie (NRF)

Het wetsvoorstel strekt tot omzetting in Nederlands recht van richtlijn 2009/140/EG (richtlijn betere regelgeving) en richtlijn 2009/136/EG (richtlijn burgerrechten). Beide richtlijnen wijzigen de bestaande richtlijnen op het gebied van elektronische communicatie (de Kaderrichtlijn, de Universeledienstrichtlijn, de Toegangsrichtlijn, de Machtigingsrichtlijn en de ePrivacyrichtlijn). Zowel de richtlijn betere regelgeving als de richtlijn burgerrechten moeten op 25 mei 2011 zijn omgezet in Nederlands recht.

Belangrijk te weten is dat het in dit wetsvoorstel gaat om strikte implementatie van Europese harmonisatierichtlijnen. Dat betekent, kort samengevat, dat er weinig ruimte is voor de nationale wetgever.

Hoofdpijnen van de wijzigingen die zijn opgenomen in het wetsvoorstel

Uitbreiding consumentenbescherming

- meer transparantie bij en na het sluiten contract, o.a. met betrekking tot netneutraliteit/netwerkmanagement, mogelijkheden voor gehandicapten
- mogelijkheid om nadere regels te stellen om informatie beter vergelijkbaar te maken
- contracten voor bepaalde duur mogen niet langer zijn dan twee jaar
- aanbieder moet altijd ook contract met een looptijd van één jaar bieden
- bij nummerportabiliteit onderbreking van de dienstverlening van ten hoogste één dag
- mogelijkheid om kwaliteitseisen te stellen ter voorkoming van achteruitgang van de dienstverlening (netneutraliteit)
- mogelijkheid om het bieden van bepaalde in een bijlage bij de Universeledienstrichtlijn opgenomen diensten/faciliteiten aan aanbieders op te leggen (bijvoorbeeld: tariefadvies en maatregel m.b.t. kostenbeheersing)
- mogelijkheid om in lagere regelgeving nader regels te stellen om bij misbruik toegang tot een bepaald nummer of dienst te blokkeren en de aan dat nummer of die dienst gerelateerde betaling op te schorten

Betere positie gehandicapte gebruiker

- uitbreiding universele dienst (UD) met speciaal op gehandicapte gebruiker toegespitste diensten
- aanpassing UD opdrachtprocedure en vergoeding bij UD opdracht
- mogelijkheid om buiten de UD eisen te stellen aan alle aanbieders in verband met verbetering positie gehandicapte gebruiker

Nieuwe procedure en maatregelen (“remedies”) bij marktanalyse/aanmerkelijke marktmacht (AMM)

- hoofdstuk 6a van de Telecommunicatiewet (TW) is aangepast aan de in de richtlijnen gewijzigde notificatieprocedure met betrekking tot marktbesluiten, onder andere rol voor BEREK (samenwerking van de onafhankelijke nationale toezichthouders). Adviesrecht van de Commissie met betrekking tot remedies.

- invoering van de functionele scheiding (van infrastructuur en diensten) als mogelijke passende maatregel ten opzichte van partijen met een aanmerkelijke marktmacht

Veiligheid, integriteit en continuïteit

- plicht voor aanbieders om ook buiten het kader van privacy te zorgen voor de veiligheid van het netwerk en de geboden elektronische communicatiediensten
- plicht voor aanbieders om te zorgen voor de integriteit van het netwerk
- invoering meldplicht veiligheidsincidenten en verlies van integriteit als deze belangrijke gevolgen hebben voor de continuïteit

ePrivacy

- invoering opt-in regime (consument moet vooraf toestemming geven) voor cookies
- invoering meldplicht voor veiligheidsinbreuken die leiden tot verlies of vrijkomen van persoonsgegevens

Frequenties

- uitwerking van de voorwaarden waaronder mag worden afgeweken van het beginsel van techniek- en dienstenneutraal bestemmen van frequenties
- uitwerking van de voorwaarden waaronder mag worden afgeweken van het uitgangspunt dat geen vergunning nodig is voor het gebruik van frequenties
- mogelijkheid om aanbieders te verplichten tot overheidsmededelingen bedoeld om het publiek te waarschuwen voor eminente dreigingen of rampen
- Invoering van gedwongen verkoop van vergunningen als alternatief voor intrekking

In een beperkt aantal gevallen moet de lidstaat echter nadere keuzes maken. De belangrijkste punten in dit verband zijn:

Universeledienst (UD)

- Tot nu toe lieten de richtlijnen aan de lidstaat over te bepalen of bijzondere voorzieningen voor gehandicapte eindgebruikers nodig waren. In het vernieuwde kader is dit anders: nu moeten lidstaten bijzondere voorzieningen voor gehandicapte gebruikers opnemen in de UD. Lidstaten mogen echter zelf bepalen welke speciale voorzieningen dat zijn en of de marktomstandigheden zodanig zijn dat ze ook daadwerkelijk moeten worden opgedragen. Tegen deze achtergrond is besloten de zogenoemde tekstbemiddelingsdienst en de beeldbemiddelingsdienst op te nemen in de universele dienst. Na het van kracht worden van de implementatiewetgeving zal besloten moeten worden of deze diensten moeten worden opgedragen. De verwachting is overigens dat dat nodig zal zijn.
- Tot nu toe was de procedure om te komen tot een UD opdracht toegesneden op de idee dat feitelijk alleen de ex monopolist een UD opdracht zou kunnen uitvoeren. Dit kwam met name tot uitdrukking in de keuze van het vergoedingensysteem. Degene met een UD opdracht kon alleen de onkosten vergoed krijgen. Omdat er inmiddels door de veranderde marktomstandigheden meerdere partijen zijn die een UD opdracht

aan zouden kunnen, en om een eventuele UD opdracht ook voor die partijen aantrekkelijk te maken is het vergoedingstelsel binnen de grenzen van de richtlijn Universeledienstverlening aangepast. Gekozen is voor een systeem waarbij de potentiële opdrachtverkrijger een bod kan doen op de UD-opdracht. In dat bod mag een vergoeding zitten voor het ondernemersrisico. De vergoeding is in principe gelijk aan het (laagste) bod.

Meldplichten in het kader van continuïteit en veiligheidsinbreuken

- Op basis van de het vernieuwde kader wordt een meldplicht in het leven geroepen voor veiligheidsinbreuken die leiden tot (aanzienlijke) verstoring van de continuïteit. Hetzelfde geldt voor verlies van netwerkintegriteit (beschadiging netwerk) die leidt tot verstoring van de continuïteit. Daarnaast wordt in het kader van de privacybescherming een meldplicht ingevoerd voor veiligheidsinbreuken die leiden tot verlies of vrijkomen van persoonsgegevens. Op nationaal niveau moet worden besloten bij welke instantie(s) moet worden gemeld. In het voorliggende wetsvoorstel is vooralsnog opgenomen dat de privacy inbreuken moeten worden gemeld bij OPTA. Met betrekking tot verlies van integriteit en veiligheidsinbreuken die leiden tot verstoring van de continuïteit moet de melding vooralsnog plaatsvinden bij de Minister van Economische Zaken.
- Ten aanzien van de meldplicht met betrekking tot de privacy wordt nog opgemerkt dat het hier gaat om een beperkte meldplicht. Alleen aanbieders van elektronische communicatiediensten krijgen een meldplicht. In de praktijk zullen dat vooral ISP'ers zijn. Andere partijen, zoals banken, webwinkels, webhosters etc. krijgen vooralsnog geen meldplicht. Een wens tot een brede meldplicht bestaat echter zowel in het kader van het Europese Parlement als van het Nederlandse Parlement.
- **netneutraliteit**
Op het terrein van netneutraliteit verplicht het vernieuwde kader aanbieders transparant te zijn over de wijze waarop zij hun netwerk managen. Deze bepaling is praktisch gezien vooral van belang voor internet. ISP'ers moeten hun aangeven welke diensten zij voorrang geven en welke diensten zij wanneer 'afknijpen' of zelfs blokkeren. Naast deze transparantie bevat het vernieuwde kader de verplichting er in de nationale wetgeving voor te zorgen dat wanneer dat nodig is om achteruitgang van dienstverlening te voorkomen kwaliteitseisen kunnen worden gesteld aan de dienstverlening. Deze bepaling moet, zo blijkt uit Europese totstandkomingsgeschiedenis, worden gezien tegen de achtergrond van de problematiek rond netwerkneutraliteit. Om aan deze richtlijn verplichting te voldoen, wordt in het wetsvoorstel de mogelijkheid geïntroduceerd om bij amvb voorschriften met betrekking tot de kwaliteit te stellen.
- **cookies**
Een onderwerp waar in principe geen nationale keuze mogelijkheid bestaat, is het onderwerp cookies. Toch kan het onderwerp hier niet ongenoemd blijven. Wat betreft het plaatsen van informatie op de eindapparatuur van de eindgebruiker, wordt in het vernieuwde kader het bestaande opt-out regime vervangen door een opt-in regime. Dat betekent onder meer dat voor het plaatsen van een zogenoemde cookie vooraf toestemming aan de eindgebruiker moet worden gevraagd. Cookies worden in de praktijk veel gebruikt. Vrijwel bij elk bezoek aan een website worden een of meerdere

cookies geplaatst. Cookies zorgen ervoor dat de betreffende website of de via die website geboden dienstverlening beter op de eindgebruiker is afgestemd. Cookies kunnen echter ook worden gebruikt om surfgedrag en interesses van de eindgebruiker te registreren en commercieel te verhandelen. Bij de totstandkoming van de richtlijn burgerrechten is veel debat geweest over de wijze waarop de toestemming moet worden gegeven. Een en ander heeft geleid tot veel onduidelijkheid in de sector. In de toelichting bij het wetsvoorstel wordt aangegeven dat in overleg met OPTA, consumentenorganisaties en het bedrijfsleven verder zal worden bekeken hoe het toestemmingsvereiste praktisch kan worden vormgegeven zonder afbreuk te doen aan het opt-in regime. De resultaten daarvan kunnen, indien nodig, in een amvb worden vastgelegd.

Tot slot is van belang dat er ook belangrijke onderdelen in het gewijzigde kader zijn die niet zijn terug te vinden in het bijgevoede concept wetsvoorstel.

Een belangrijk voorbeeld daarvan is het nieuwe artikel 1, lid 3 bis, van de Kaderrichtlijn. In dit artikel wordt de bevoegdheid van de overheid om gebruikers van internet af te sluiten ingekaderd. Deze belangrijke bepaling uit de Kaderrichtlijn hoeft niet in de Nederlandse wetgeving te worden omgezet. Mocht Nederland plannen hebben om gebruikers van internet af te sluiten, dan is Nederland zonder meer gehouden daarbij binnen de grenzen van artikel 1, lid 3 bis, van de Kaderrichtlijn te handelen.

Ook de nieuwe bevoegdheden van de Europese Commissie op het terrein van frequenties zijn niet in het wetsvoorstel terug te vinden. Wanneer deze bevoegdheden van de Commissie in de toekomst leiden tot nieuwe Europese wetgeving, dan zal deze alsdan in de Nederlandse wetgeving moeten worden omgezet.

Het gewijzigde Europese kader legt op Europees niveau het beginsel van techniek- en dienstenneutrale frequentiebestemming en -gebruik vast. In het wetsvoorstel is dit niet direct terug te vinden. Dat komt omdat er bij het implementatiewetsvoorstel vanuit is gegaan dat het wetsvoorstel tot wijziging van Hoofdstuk 3 Telecommunicatiewet in verband met de Nota Frequentiebeleid 2005 wet is, op het moment dat het onderhavige implementatiewetsvoorstel in de Tweede Kamer komt. Mocht dit onverhoopt niet het geval zijn, dan zullen vele bepalingen uit dat Hoofdstuk 3 wetsvoorstel alsnog in het implementatiewetsvoorstel moeten worden opgenomen.