

## MEMORIE VAN TOELICHTING

### I. ALGEMEEN DEEL

#### 1. Inleiding

Dit wetsvoorstel voorziet in een aantal wijzigingen van de Telecommunicatiewet. Het wetsvoorstel strekt primair tot het verder verlagen van overstapdrempels voor eindgebruikers teneinde het overstappen naar een andere telecomaandier te vergemakkelijken en daarmee de mededinging te bevorderen. Eenvoudig kunnen overstappen is nu - afgezien van de regels voor nummerbehoud<sup>1</sup> en voor contractuele zaken<sup>2</sup> - overwegend gestoeld op zelfregulering en krijgt met dit wetsvoorstel een stevigere wettelijke basis. Daarnaast krijgt de Minister met dit wetsvoorstel een bevoegdheid om inlichtingen te vorderen van aanbieders van elektronische communicatiediensten en -netwerken ten behoeve van het uitvoeren van een geografisch onderzoek naar het bereik van elektronische communicatienetwerken. Hiermee kan informatie worden opgevraagd bij telecomaandierers over huidige en toekomstige ontwikkelingen van vaste en mobiele netwerken. Met deze wijzigingen wordt voor een deel vooruitgelopen op de implementatie van de nieuwe Richtlijn tot instelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie.<sup>3</sup>

#### 2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

##### 2.1. Overstappen

##### 2.1.1. Doel en aanleiding

Dit wetsvoorstel heeft als eerste doel te waarborgen dat het overstappen naar een andere telecomaandier voor eindgebruikers eenvoudig is. Het verlagen van overstapdrempels, zodat eindgebruikers eenvoudig en laagdrempelig kunnen wisselen van telecomaandier, is een essentiële randvoorwaarde voor een concurrerende telecommarkt. Als het mogelijk is om zonder grote moeite (en hoge kosten) te wisselen van aanbier, zijn aanbierers genoodzaakt om aantrekkelijke diensten tegen scherpe tarieven te bieden. Anders lopen ze immers het risico dat hun klanten zullen overstappen naar een concurrerende aanbier. Overstapdrempels leiden tot minder concurrentie tussen *bestaande* aanbierers, die bijvoorbeeld hogere prijzen kunnen vragen, en belemmeren ook *potentiële* concurrentie. Kleinere aanbierers en toetreders zijn immers minder goed in staat om klanten te winnen door het bestaan van overstapdrempels.

Om een soepel overstapproces te waarborgen, worden met dit wetsvoorstel voorschriften gesteld voor een aantal aspecten die hiervoor van belang zijn. Daarbij wordt aangesloten bij de bepalingen in de nieuwe Richtlijn tot instelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie omtrent het overstappen.<sup>4</sup> Uitgangspunt van deze bepalingen is het waarborgen van een efficiënt en eenvoudig overstapproces voor de eindgebruiker, zowel bij losstaande diensten (internet, telefonie) als bij gebundelde diensten (pakketten met meerdere elektronische communicatiediensten en/of andere diensten). Eindgebruikers nemen steeds vaker gebundelde diensten af, dat wil zeggen een combinatie van diensten als internet, televisie, vaste telefonie en mobiel, al dan niet in combinatie met andere diensten (bijvoorbeeld muziekstreamingdiensten), in één pakket. Dit biedt vaak voordelen maar kan ook voor nieuwe overstapdrempels zorgen.<sup>5</sup> Een belangrijke voorwaarde is de beschikbaarheid van transparante en adequate informatie over het overstappen om zo het vertrouwen van eindgebruikers om te gaan overstappen te vergroten. Ook is het belangrijk dat bij het overstappen de continuïteit van de dienstverlening wordt gewaarborgd, zodat eindgebruikers in staat zijn om over te stappen met zo min mogelijk risico op

<sup>1</sup> Artikel 4.10 van de Telecommunicatiewet: een aanbier van een openbare elektronische communicatiedienst de abonnee de mogelijkheid dient te bieden om het telefoonnummer te blijven gebruiken bij de nieuwe aanbier als het contract rechtsgeldig wordt beëindigd.

<sup>2</sup> Artikel 7.2a van de Telecommunicatiewet: onder andere het recht om een contract dat stilzwijgend is verlengd, kosteloos te kunnen opzeggen met een opzegtermijn van ten hoogste een maand.

<sup>3</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P8-TA-2018-0453> en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-18-6419\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-18-6419_en.htm)

<sup>4</sup> Zie paragraaf 3.2 van deze Memorie van toelichting.

<sup>5</sup> Kamerstukken 2017/2018, 24 095 nr. 425.

dienstonderbreking en dat eindgebruikers niet tegen hun wil worden overgezet naar een andere aanbieder.

Dit wetsvoorstel is aangekondigd in een brief aan de Tweede Kamer van 4 december 2017.<sup>6</sup> Een wettelijke regeling met betrekking tot overstappen is nodig, omdat gebleken is dat er grenzen zijn aan wat er met zelfregulering op dit punt kan worden gerealiseerd. Voor de consumentenmarkt was de uitbreiding van de zogenoemde overstapservice die de telecomaانبieders aanbieden naar "triple play" pakketten (internet, vaste telefonie en TV) een moeizaam proces. Voorts wordt de overstapservice nog niet toegepast op "quad play" pakketten (met ook mobiele telefonie), terwijl steeds meer huishoudens een dergelijk pakket afnemen en er in 2013 reeds een principe-afspraken tussen de aanbieders is gemaakt over het toepassen van de overstapservice op deze bundels. Voor de zakelijke markt is effectieve zelfregulering ter voorkoming van het ongewild overzetten ("slamming") van zakelijke abonnees naar een andere telecomaانبieder uiteindelijk een brug te ver gebleken. Ook de moeizame totstandkoming van de overstapservice voor zakelijke eindgebruikers, die met de nodige impasses tussen de aanbieders gepaard ging, illustreert dat zelfregulering grenzen kent. Dit is ook een van de bevindingen uit het onderzoek naar verdere verbetering van de effectiviteit van het zelfreguleringsplatform van de telecomaانبieders.<sup>7</sup> De onderzoekers komen hierin tot de conclusie dat de telecomsector zelf stappen kan zetten om te zorgen voor effectievere totstandkoming en naleving van zelfreguleringsafspraken, maar dat een wettelijke basis een cruciale voorwaarde is voor marktbrede effectieve zelfregulering. Dit geldt des te meer indien de belangen tussen marktpartijen asymmetrisch zijn. Hoewel in beginsel alle aanbieders gebaat zijn bij een soepel overstapproces, kunnen de belangen hierbij soms ook uiteenlopen afhankelijk van de marktposities die aanbieders hebben, wat de totstandkoming en naleving van zelfreguleringsafspraken moeilijk kan maken. Wettelijke regels zijn dan nodig om publieke belangen, zoals het verlagen van overstapdrempels in de telecommarkt, effectief te waarborgen.

Het wetsvoorstel laat onverlet dat de aanbieders zelf ook stappen blijven zetten om te zorgen voor een effectief overstapproces. Het uitgangspunt blijft zelfregulering waar het kan en regelgeving waar het moet. De goede ervaringen die zijn opgedaan met nummerbehoud laten zien dat een wisselwerking tussen wetgeving en zelfregulering zeer effectief kan zijn. Bij nummerbehoud is er een wettelijke basis (artikel 4.10 van de Telecommunicatiewet), die grotendeels met zelfregulering door de telecomaانبieders verder is ingevuld sinds 1 januari 1999. Voor soepele operationele processen tussen telecomaانبieders is zelfregulering binnen heldere wettelijke kaders zeer geschikt. Dit is dan ook het uitgangspunt in het onderhavige wetsvoorstel. Daarom voorziet dit wetsvoorstel in een grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te kunnen stellen met betrekking tot overstappen daar waar dit nodig is, als de zelfregulering door de telecomaانبieders niet voor het gewenste resultaat zorgt.

#### 2.1.2. Maatregelen met betrekking tot overstappen

Het wetsvoorstel voorziet in een aantal maatregelen om te waarborgen dat een eindgebruiker eenvoudig en zo probleemloos mogelijk kan overstappen naar een andere telecomaانبieder en misbruik tegen te gaan. Het betreft het stellen van wettelijke voorschriften ten aanzien van het overstappen tussen telecomaانبieders (artikel 7.2c) en de invoering van het schriftelijkheidsvereiste voor niet-consumenten om ongewenste overstap te voorkomen (artikel 7.2b). Hierna worden beide onderdelen nader toegelicht.

##### 2.1.2.1. Waarborgen voor een efficiënt en eenvoudig overstapproces

Sinds 2009 is er op basis van afspraken tussen telecomaانبieders een overstapservice voor consumenten en sinds 1 juli 2016 is er ook een vergelijkbare overstapservice voor zakelijke eindgebruikers, eveneens op basis van zelfregulering. Hiermee zijn in de afgelopen jaren goede resultaten geboekt. Tegelijkertijd is, zoals in paragraaf 2.1.1. van deze memorie van toelichting beschreven, eveneens gebleken dat er grenzen zijn aan zelfreguleringsafspraken.

<sup>6</sup> Kamerstukken 2017/2018, 26 643, nr. 502.

<sup>7</sup> 'Strategische heroriëntatie van Stichting FIST. Van discussieplatform naar focus op effectieve zelfregulering', Brabers, juni 2017. <https://www.stichting-fist.nl/assets/20170609-Eindrapport-Strategische-herorientatie-FIST.PDF>

Daarom worden met dit wetsvoorstel regels gesteld ten aanzien van het overstappen tussen telecomaanhouders. Zo worden de betrokken telecomaanhouders gezamenlijk verplicht de abonnee zowel voorafgaande aan als tijdens het overstappen te voorzien van adequate informatie over het overstapproces, de continuïteit te waarborgen van de geleverde dienst en zich te onthouden van het vertragen en misbruiken van het overstapproces, wordt de ontvangende aanbieder verplicht de abonnee, op diens verzoek, een overstapdienst te leveren, en wordt de overdragende aanbieder verplicht de elektronische communicatiedienst waarop het overstappen betrekking heeft te blijven leveren tot de ontvangende aanbieder de levering heeft geactiveerd. Bij het vertragen en misbruiken van het overstapproces kan het bijvoorbeeld gaan om slamming (zie verder par. 2.1.2.2), het onjuist of onvolledig informeren van de eindgebruiker door een van de betrokken aanbieder of het tegenwerken of ontmoedigen van de overstap door de overdragende aanbieder, waardoor het vertrouwen van eindgebruikers in het overstapproces wordt ondergraven.

De door de ontvangende aanbieder te leveren overstapdienst heeft tot doel om eindgebruikers die naar een andere aanbieder willen overstappen bij de overstap te ondersteunen en dit zo probleemloos mogelijk te laten verlopen. Het overstappen voor de eindgebruiker wordt vergemakkelijkt, doordat de ontvangende aanbieder een aantal zaken rondom het overstappen voor de abonnee, als die dat wenst, regelt. Het gaat hier onder andere om het informeren van de overdragende aanbieder dat de eindgebruiker wil overstappen en het opzeggen van het oude contract namens de eindgebruiker. Het gebruik van deze overstapdienst is niet verplicht. Een eindgebruiker kan om allerlei redenen ervoor kiezen om de overstap zelf te regelen. Telecomaanhouders worden verplicht een overstapdienst aan te bieden en de eindgebruiker heeft de keuze hier al dan niet gebruik van te maken. Hierbij wordt opgemerkt dat dit in de grootzakelijke markt in de praktijk niet aan de orde is, aangezien de eindgebruiker in dit marktsegment zelf de overstap regelt via een aanbestedingsprocedure.

De in artikel 7.2c neergelegde overstapverplichtingen gelden voor internettoegangsdiensten, openbare telefoniediensten en, voor zover het gaat om consumenten en kleine ondernemingen, gebundelde diensten met tenminste een internettoegangsdienst of een openbare telefoniedienst. Er is sprake van een bundel in situaties waarin de onderdelen van de bundel worden verstrekt of verkocht door dezelfde aanbieder onder hetzelfde of een verwant of daaraan verbonden contract.<sup>8</sup> De eerder genoemde triple play pakketten met internet, vaste telefonie en TV en quad play pakketten met ook mobiele telefonie zijn veel voorkomende voorbeelden van bundels waarvoor de overstapverplichtingen van toepassing zijn. Naast artikel 7.2c gelden onverminderd de verplichtingen met betrekking tot nummerportabiliteit (artikel 4.10 van de wet). Ten overvloede wordt opgemerkt dat het bepaalde in artikel 7.2c ook van toepassing is indien een eindgebruiker overstapt met een openbare telefoniedienst of een bundel met een openbare telefoniedienst en daarbij een beroep doet op het recht op nummerportabiliteit op grond van artikel 4.10 van de wet.

#### 2.1.2.2. Maatregelen tegen ongewenste overstap

De in paragraaf 2.1.2.1. beschreven aanbiedergestuurde overstap zorgt ervoor dat eindgebruikers laagdrempelig van aanbieder kunnen wisselen, maar dit mag er uiteraard niet toe leiden dat een eindgebruiker van aanbieder wisselt zonder hier daadwerkelijk mee te hebben ingestemd (slamming). De motie Weverling/Paternotte<sup>9</sup> verzoekt het schriftelijkheidsvereiste bij overstappen voor kleinzakelijke ondernemers wettelijk mogelijk te maken om daarmee slamming tegen te gaan. In 2013 is in de Implementatiewet richtlijn consumentenrechten<sup>10</sup> voor consumenten het schriftelijkheidsvereiste ingevoerd in het Burgerlijk Wetboek vanwege de problemen die speelden bij telemarketing. Met de invoering van dit schriftelijkheidsvereiste verdween nagenoeg ook slamming bij consumenten.. Bij zakelijke eindgebruikers, die deze bescherming in het Burgerlijk Wetboek niet genieten, doet slamming zich echter nog steeds voor. Slamming of lijnkaping is het fenomeen dat een abonnee wordt geconfronteerd met een overstap naar een andere telecomaanhouders zonder dat hij hierom heeft gevraagd of hier (bewust) mee heeft ingestemd, vaak door misleiding. Bij slamming in enge zin is er geen wilsuiking van de eindgebruiker

<sup>8</sup> Overweging 283 van de Richtlijn tot instelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie.

<sup>9</sup> Kamerstukken 2017/2018, 24 095, nr. 429.

<sup>10</sup> Kamerstukken 2012/2013, 33 520, nrs. 1-3.

betreffende de overstap. Bij slamming in ruime zin is er wel een wilsuïting betreffende de overstap, maar deze is door misleiding tot stand gekomen. Slamming start vaak met schriftelijke of telefonische werving, waarbij de benaderde abonnee niet in de gaten heeft dat het een andere telecomaandbieder dan zijn huidige aanbieder betreft en veelal de suggestie wordt gewekt dat het om een aanbieding of kortingsactie van de huidige aanbieder gaat. Na de werving wordt namens de abonnee een overstapverzoek door de nieuwe telecomaandbieder ingediend bij de huidige aanbieder, die dit behandelt als opzegging van het contract. Dit doet zich nu overwegend voor bij zakelijke abonnees die zogenoemde WLR-telefoniediensten<sup>11</sup> afnemen en is een hardnekkig probleem, dat zou kunnen gaan verschuiven naar VoIP-telefonie.<sup>12</sup>

Om ervoor te zorgen dat de klachten ook afnemen bij zakelijke abonnees wordt er aangesloten bij het systeem van het Burgerlijk Wetboek door het invoeren van een schriftelijkheidsvereiste bij het telefonisch sluiten van een overeenkomst op afstand tot het leveren van een elektronische communicatiedienst. Dit betekent dat een per telefoon, mondeling aangegane overeenkomst op zichzelf nietig is. Slechts wanneer de overeenkomst schriftelijk is gesloten, is deze geldig. In de praktijk zal aan deze norm worden voldaan doordat de telecomaandbieder een aanbod tot het aangaan van een overeenkomst in schriftelijke vorm opstelt en aan de eindgebruiker toestuurt. De eindgebruiker zal dit aanbod moeten aanvaarden om de uiteindelijke overeenkomst tot stand te brengen. Deze aanvaarding zal doorgaans blijken uit de ondertekening van de schriftelijke overeenkomst. In de praktijk zullen contracten een datum van ondertekening bevatten, hetgeen duidelijkheid geeft over het tijdstip waarop de overeenkomst is gesloten. De overeenkomst kan ook op elektronische wijze tot stand komen. De handelaar kan dus ook, als alternatief, een e-mail met het contract sturen. De eindgebruiker zal dan per e-mail zijn instemming moeten geven, voordat aan het gestelde schriftelijkheidsvereiste is voldaan. Door de zinsnede "die het gevolg is van een telefoongesprek" wordt uitgedrukt dat het initiatief voor deze overeenkomst per telefoon vanuit de telecomaandbieder moet komen. Het gaat om ieder initiatief van de telecomaandbieder ongeacht of de eindgebruiker reeds klant van de telecomaandbieder is. Belt een telecomaandbieder de eindgebruiker met het verzoek om terug te bellen, met als doel het sluiten van een overeenkomst op afstand, dan zal deze ook onder het schriftelijkheidsvereiste vallen.

Het schriftelijkheidsvereiste is gericht op het voorkomen van slamming via telefonische acquisitie. Een eindgebruiker kan ook tegen diens wil worden overgezet via misleidende schriftelijke acquisitie of colportage. In alle gevallen geldt de verplichting voor de betrokken aanbieders ervoor te zorgen dat overstappen niet plaatsvindt zonder expliciete instemming van de abonnee (artikel 7.2c, tweede lid, onderdeel d) en een verbod op het misbruiken van overstapproces (artikel 7.2c, tweede lid, onderdeel c). Daarnaast geldt onverminderd de beleidsregel nummerportabiliteit in verband met ongewenste overstap.<sup>13</sup> In de toelichting bij deze beleidsregel is reeds uiteengezet hoe de betrokken aanbieders invulling kunnen geven aan het voorkomen van slamming zonder dat dit koste gaat van een laagdrempelig overstapproces (waaronder hoe om te gaan met het opvragen van wilsuïtingen bij een aanbieder gestuurde overstap).

## 2.2. Geografisch onderzoek naar het bereik van elektronische communicatienetwerken

### 2.2.1. Doel en aanleiding

Burgers, bedrijven en overheden maken dagelijks gebruik van informatietechnologieën en dit gebruik neemt in rap tempo toe. Dit vergroot de economische en maatschappelijke afhankelijkheid van connectiviteit en dit leidt ertoe dat dat er hoge eisen worden gesteld aan de digitale connectiviteit. Het kabinet vindt het van groot belang dat de Nederlandse digitale infrastructuur van hoog niveau is en blijft, opdat digitalisering kan bijdragen aan welvaart en welzijn. In het Actieplan Digitale Connectiviteit<sup>14</sup> is daarom de volgende kabinetsdoelstelling opgenomen:

<sup>11</sup> *Wholesale Line Rental*. Bij WLR neemt de abonnee de telefonie-aansluiting en het telefonieverkeer af bij een andere telecomaandbieder, via het netwerk van KPN. Deze traditionele telefoniediensten zullen gaan verdwijnen met de modernisering van het netwerk die KPN heeft aangekondigd. <https://overons.kpn.nl/nieuws/2017/kpn-moderniseert-vaste-telefonie-netwerk-stopt-op-termijn-met-isdn1-2>

<sup>12</sup> 'Slamming zakelijke telecommarkt', Autoriteit Consument en Markt, december 2016.

<sup>13</sup> <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/16745/ACM-advies-aan-EZ-over-lijnkaping-slamming>  
Stcrt. 2018, nr. 34097.

<sup>14</sup> Kamerstukken 2017/2018, 26 643, nr. 547.

'De overheid streeft naar kwalitatief hoogwaardige connectiviteit die een grote diversiteit aan vraag kan bedienen en altijd en overal beschikbaar is tegen concurrerende tarieven'. Voor vaste verbindingen heeft het kabinet in het verleden het Europese doel dat in 2025 iedereen de beschikking heeft over een verbinding van 100 Mbps omarmd. In het Actieplan heeft het kabinet ervoor gekozen om dit doel te vervroegen door aan te geven dat in ieder geval in 2023 iedereen over een vaste aansluiting van 100 Mbps beschikt. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie Van den Berg<sup>15</sup> die de regering oproept om haar ambitie te verhogen door als Nederland de ambitie te hanteren dat in 2023 iedereen kan beschikken over ten minste 100 Mbps. Het streven van het kabinet is dat tegen die tijd bovendien een grote meerderheid van de huishoudens al de beschikking kan hebben over een 1 Gbps verbinding. Met mobiele netwerken moeten daarnaast in elk geval basisdiensten, zoals videobellen, altijd en overal kunnen worden geraadpleegd.

Om deze doelstelling te monitoren, beleid te ontwikkelen om deze doelstelling te behalen en uitvoering te geven aan dit beleid is het nodig dat actuele informatie beschikbaar is over huidige en toekomstige ontwikkelingen met betrekking tot het bereik van elektronische communicatienetwerken, zoals breedbandinternet en mobiele telefonie. Voor een deel is deze informatie al beschikbaar, bijvoorbeeld via de marktmonitor van de Autoriteit Consument en Markt (ACM), maar belangrijke informatie is nog niet beschikbaar. Zo is er geen integrale kaart beschikbaar van de capaciteit van de netwerken per huishouden en is er geen integrale kaart van de mobiele netwerkdekking, terwijl dit van belang is om rijksbeleid verder te ontwikkelen. Deze informatie is essentieel om investeringen te bevorderen, de connectiviteit te vergroten en informatie te verstrekken aan burgers en bedrijven. Ook andere partijen, zoals gemeenten of provincies, hebben behoefte aan goede informatie over het bereik van elektronische communicatienetwerken in Nederland. Dit is bijvoorbeeld van groot belang voor het al dan niet verlenen van staatssteun. Een steunverlenende instantie moet namelijk volgens de breedbandrichtsnoeren voordat zij overgaat tot steunverlening de huidige en toekomstige situatie in kaart brengen. Op die manier kan de steunverlenende instantie op basis van een breedbandkaart zien wat de staat van de infrastructuur en of steunverlening wenselijk is. Ook is het vanuit consumentenbelang belangrijk om duidelijkheid te hebben hoe het aanbod van de verschillende aanbieders eruit ziet, zodat zij aan de hand van deze informatie een keuze kunnen maken.

### 2.2.2. Bevoegdheid tot het vorderen van inlichtingen

Met het oog op het voorgaande, is in het Actieplan Digitale Connectiviteit aangekondigd dat er een kaart over de netwerkqualiteit zal worden ontwikkeld voor vaste en draadloze netwerken die regelmatig zal worden geüpdatet. Verschillende Europese lidstaten hebben reeds een kaart of zijn bezig met het ontwikkelen ervan. Met het voorliggende wetsvoorstel krijgt de minister van Economische Zaken en Klimaat de bevoegdheid om in dit kader bij ministeriële regeling te bepalen inlichtingen te vorderen van aanbieders van elektronische communicatiediensten en -netwerken, en wordt geregeld dat op basis van deze inlichtingen een openbare kaart van de stand van de digitale connectiviteit kan worden gemaakt. Bij ministeriële regeling wordt nadere invulling gegeven over de wijze waarop en de vorm waarin de inlichtingen door de aanbieders moeten worden verstrekt en door de minister openbaar kunnen worden gemaakt. Bij de invulling van deze regeling zal, voor een consistente uitvoering, tevens oog zijn voor eventuele richtsnoeren van BEREC.

In eerste instantie zullen gegevens worden verzameld over wat het huidige bereik is van de vaste aansluitingen vanwege de vastgelegde 100Mbps- en 1 Gbps-doelstelling. Ook het bereik van de mobiele netwerken zal op termijn in kaart worden gebracht. Daarnaast kunnen ook andere netwerkelementen in kaart worden gebracht. In het voorliggende wetsvoorstel wordt met het bereik van de elektronische communicatienetwerken niet slechts bedoeld op de daadwerkelijke beschikbaarheid van netwerken, maar juist ook de kwaliteit hiervan. In eerste instantie zal het geografisch onderzoek zich richten op de snelheid van de aansluitnetwerken verdeeld naar locatie. Het is echter ook mogelijk dat op termijn andere gegevens over het bereik van de netwerken in kaart moeten worden gebracht, zoals kwaliteitsparameters als de latency of jitter van een

---

<sup>15</sup> Kamerstuk 24095 nr. 428.

verbinding. Bovendien kan de geplande uitrol worden opgevraagd waarbij ook in eerste instantie de focus zal liggen op de snelheid van een verbinding. Op die manier kan een prognose worden gemaakt om zo een goed beeld te krijgen van de toekomstige digitale connectiviteit. Aanbieders zullen dan investeringsplannen per adres moeten leveren opdat ook, zoals de richtlijn als mogelijkheid geeft, ook een kaart kan worden gemaakt van de toekomstige connectiviteit. Dit is met name van belang voor het al dan niet verlenen van gerichte staatsteun. Indien de gevorderde gegevens later niet correct blijken zijn en dit komt door het verstrekken van misleidende, onjuiste of incomplete informatie, kan, onder meer, een bestuurlijke boete worden opgelegd, waarvan de hoogte onder meer afhankelijk is van de gevolgen voor de concurrentie op de markt.

De minister kan de inlichtingen zowel vorderen van aanbieders van elektronische communicatienetwerken, waaronder grof gezegd de aanbieders van fysieke infrastructuur wordt verstaan, als van aanbieders van elektronische communicatiediensten, zoals aanbieders van internet- of mobiele telefonieabbonementen. In sommige gevallen zullen aanbieders van communicatienetwerken ook aanbieder zijn van communicatiediensten, maar dit is niet noodzakelijk het geval. Omdat de theoretische capaciteit van de fysieke infrastructuur alleen niet voldoende is voor de beantwoording van de vraag wat uiteindelijk, op adresniveau, daadwerkelijk geleverd wordt, is ervoor gekozen om de minister de bevoegdheid te geven inlichtingen te vorderen van beide soorten aanbieders.

### 2.2.3. Gebruik en openbaarmaking resultaten van het geografisch onderzoek

De gegevens die met het geografisch onderzoek zijn verzameld zullen, in variërende mate, beschikbaar komen voor de Europese Commissie, BEREC<sup>16</sup>, lokale overheden, voor gebruik bij beslissingen omtrent het verlenen van staatssteun voor de ontwikkeling van openbare telecommunicatienetwerken, de ACM, voor het nemen van marktanalysebesluiten, en tenslotte voor eindgebruikers, om een beeld te krijgen van de kwaliteit van de dienstverlening op een bepaalde locatie. Voor een deel zullen deze gegevens vertrouwelijk zijn en hier zullen bestuursorganen en andere instanties zorgvuldig mee dienen om te gaan.

## 3. Europeesrechtelijke aspecten

### 3.1. Verhouding met huidige EU-regelgeving

De huidige secundaire EU-regelgeving voorziet in het kader van het overstappen tussen telecomaandieners uitsluitend in voorschriften inzake nummerportabiliteit. Zo is in artikel 30 van de Universeledienstrichtlijn<sup>17</sup>, dat is geïmplementeerd in de Telecommunicatiewet, bepaald dat lidstaten ervoor moeten zorgen dat abonnees van openbare telefoondiensten hun nummer moeten kunnen behouden indien zij overstappen naar een andere aanbieder. Andere facetten van het overstappen tussen telecomaandieners, die met dit wetsvoorstel zullen worden gereguleerd, zijn thans nog niet geharmoniseerd op EU-niveau. Dit geldt ook voor het doen van geografisch onderzoek naar het bereik van elektronische communicatienetwerken.

Verder zijn de voorgestelde maatregelen in overeenstemming met het vrij verkeer van diensten. Dit wetsvoorstel bevat geen vestigingseisen. Verder mogen eisen aan dienstverrichters uitsluitend gesteld worden indien ze non-discriminatoir, noodzakelijk (om een dwingende reden van algemeen belang), en evenredig (proportioneel en geschikt) zijn. De voorgestelde maatregelen voldoen aan deze eisen. Alle bovenvermelde maatregelen zijn non-discriminatoir doordat ze geen direct of indirect onderscheid maken naar nationaliteit. Verder zijn de maatregelen noodzakelijk vanuit een oogpunt van algemeen belang, in het bijzonder de bescherming van eindgebruikers. Ten slotte geldt dat de maatregelen niet verder gaan dan nodig om dat doel te bereiken. Aldus zijn alle maatregelen in overeenstemming met het vrij verkeer van diensten.

<sup>16</sup> BEREC (Body of European Regulators for Electronic Communications) is het orgaan van Europese regelgevende instanties voor elektronische communicatie, opgericht bij Verordening (EG) nr. 1211/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 tot oprichting van het Orgaan van Europese regelgevende instanties voor elektronische communicatie (BEREC) en het Bureau.

<sup>17</sup> 2002/22/EG, gewijzigd door 2009/136/EG.

### 3.2. Verhouding met nieuwe Richtlijn tot instelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie

Met dit wetsvoorstel wordt met het stellen van regels voor het overstappen en voor het doen van geografisch onderzoek naar het bereik van elektronische communicatienetwerken vooruitgelopen op de implementatie van de Richtlijn tot instelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie (hierna: de nieuwe richtlijn), die op 14 november 2018 is aangenomen door het Europees Parlement, op 4 december is aangenomen door de Raad van Ministers voor Telecommunicatie en naar verwachting op 17 december wordt gepubliceerd.<sup>18</sup> De nieuwe richtlijn zal de richtlijnen 2002/19/EG, 2002/20/EG, 2002/21/EG en 2002/22/EG vervangen en zal lidstaten verplichten regels te stellen voor zowel het overstappen als voor het doen van geografisch onderzoek naar het bereik van elektronische communicatienetwerken.

Zo wordt in de nieuwe richtlijn ten aanzien van het overstappen tussen telecomaanhouders bepaald dat de lidstaten de efficiëntie en eenvoud van het overstapproces waarborgen, waarbij, zoals in dit wetsvoorstel, de betrokken aanbidders van elektronische communicatiediensten de eindgebruiker vóór en tijdens het overstapproces toereikende informatie verstrekken, de continuïteit van de dienst waarop het overstappen betrekking heeft waarborgen, tenzij dit technisch niet haalbaar is, waarbij de overnemende aanbieder het initiatief neemt (artikel 106). Ook wordt het overstapproces van toepassing verklaard op bundels (artikel 107).

Ten aanzien van het doen van geografisch onderzoek naar het bereik van telecommunicatienetwerken zal de nieuwe richtlijn bepalen dat lidstaten uiterlijk 5 jaar na de inwerkingtreding van de richtlijn geografisch onderzoek moeten hebben gedaan naar het actuele bereik van elektronische communicatienetwerken (artikel 22). Hiernaast kunnen de lidstaten ervoor kiezen om ook een prognose te maken de toekomst, waarbij om andere informatie over de geplande uitrol door ondernemingen van netwerken, modernisering, uitbreidingen van netwerken tot een downloadsnelheid van ten minste 100 Mbps.

Met dit wetsvoorstel wordt zowel inhoudelijk als tekstueel aangesloten bij hetgeen de nieuwe richtlijn lidstaten verplicht ten aanzien van deze twee onderwerpen. De rest van de nieuwe richtlijn wordt geïmplementeerd door middel van een afzonderlijk, uitgebreider implementatiewetsvoorstel. Er is gekozen om ten aanzien van deze twee onderwerpen vooruit te lopen op dit implementatiewetsvoorstel, omdat zowel met betrekking tot het overstappen als de beschikbaarheid van actuele informatie over het bereik van elektronische communicatienetwerken de beleidsmatige al langer de wens bestond om dit wettelijk vast te leggen. Het verlagen van overstapdrempels is essentieel voor het bevorderen van het overstappen van eindegebruikers naar een andere telecomaanhouders en de mededinging in deze sector. Op basis van het huidige Europese kader zouden deze regels met betrekking tot het overstappen ook al gesteld kunnen worden. Het kunnen ontwikkelen van een kaart over de netwerkqualiteit is van groot belang om de doelstellingen ten aanzien van digitale connectiviteit te kunnen monitoren en behalen. Ook is dit voor beide onderwerpen toegezegd aan de Tweede Kamer in respectievelijk de eerder genoemde brief van 4 december 2017 (zie paragraaf 2.1.1. van deze toelichting) en in het Actieplan Digitale Connectiviteit.<sup>19</sup> Ten slotte betreffen het afgebakende onderwerpen die relatief snel en eenvoudig wettelijk te regelen zijn.

## 4. Regeldruk

De verplichtingen met betrekking tot overstappen brengen geen administratieve lasten voor burgers en bedrijven met zich. De bevoegdheid tot het vorderen van inlichtingen ten behoeve van het geografisch onderzoek naar het bereik van elektronische communicatienetwerken brengt administratieve lasten met zich voor de aanbidders van elektronische communicatienetwerken die deze inlichtingen dienen te verstrekken aan de Minister. Voor het geografisch onderzoek zullen aanbidders moeten aangeven wat hun netwerkgebied is en wat de toekomstige verwachtingen zijn.

<sup>18</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P8-TA-2018-0453> en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-18-6419\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-18-6419_en.htm)

<sup>19</sup> Kamerstukken 2017-2018, 26 643, nr. 547.

Het is de verwachting dat deze last relatief beperkt zal zijn aangezien aanbieders nu al deze gegevens hebben voor hun dagelijkse bedrijfsvoering. Wel zal in het begin de precieze uitvraag kunnen variëren ten aanzien van de gebruikelijke gegevens. De verwachting is dat voor het grootste deel een vijftal partijen zullen worden bevraagd en dit zal per partij maar beperkte administratieve capaciteit vergen. Deze lasten zijn een uitvloeisel van de nieuwe Europese regelgeving. Bij ministeriële regeling wordt nadere invulling gegeven over de wijze waarop en de vorm waarin de inlichtingen door de aanbieders moeten worden verstrekt en door de minister openbaar kunnen worden gemaakt. Bij de invulling van deze regeling zullen de regeldrukeffecten in kaart worden gebracht.

De verplichtingen met betrekking tot overstappen brengen slechts beperkte nalevingskosten met zich, aangezien aan de meeste van deze verplichtingen reeds wordt voldaan met de bestaande zelfreguleringsafspraken tussen de telecomaانبieders. Een uitzondering is het schriftelijkheidsvereiste in artikel 7.2b, dat nu nog niet door alle telecomaانبieders die telefonische acquisitie doen wordt toegepast. Aangezien het slechts gaat om twee aanbieders op de kleinzakelijke markt en de eindgebruiker ook elektronisch kan instemmen met de overeenkomst, zijn deze lasten beperkt en veel lager dan het schriftelijkheidsvereiste voor consumenten in het Burgerlijk Wetboek dat een veel bredere reikwijdte kent.<sup>20</sup> Nieuw ten opzichte van de huidige situatie is dat deze telecomaانبieders het ondertekend contract via de post of digitaal retour krijgen en dit moeten verwerken in hun administratie. Uitgaande van 11.000 telefonische verkoopgesprekken per jaar, waarvan 75% leidt tot ondertekening van een overeenkomst en een verwerkingstijd van 4 minuten per overeenkomst door een administratief medewerker, worden deze nalevingskosten geschat op in totaal 15.500 euro.<sup>21</sup>

## **5. Uitvoering**

De minister van Economische Zaken geeft zelf uitvoering aan het nieuwe artikel 18.7a van de Telecommunicatiewet. De Autoriteit Consument en Markt (ACM) is, op grond van artikel 15.1, derde lid, belast met de uitvoering van en het toezicht op de nieuwe artikelen met betrekking tot overstappen. Dit is vergelijkbaar met het reeds bestaande ACM-toezicht op artikel 4.10 van de Telecommunicatiewet (nummerportabiliteit). De ACM kan handhavend optreden indien niet aan de verplichtingen van artikel 7.2c wordt voldaan, geschillen tussen aanbieders over de naleving van artikel 7.2c beslechten en beleidsregels vaststellen. Ook kan de ACM in voorkomende gevallen informeel adviseren over zelfreguleringsafspraken waarmee de telecomaانبieders invulling geven aan de wettelijke verplichtingen met betrekking tot overstappen. De totstandkoming en naleving van dergelijke zelfreguleringsafspraken is een verantwoordelijkheid van de telecomaانبieders en dient privaatrechtelijk te worden gewaarborgd binnen het zelfreguleringsplatform waar deze afspraken tot stand komen (FIST) en worden uitgevoerd (vereniging COIN).

## **6. Advies en consultatie**

[dit onderdeel wordt ingevuld nadat de consultatie en adviesaanvragen hebben plaatsgevonden]

## **II. ARTIKELSGEWIJZE DEEL**

### **Artikel I, onderdeel A**

Met artikel I, onderdeel A, worden enkele definities ingevoegd die betrekking hebben op het overstappen tussen telecomaانبieders. De belangrijkste definitie heeft betrekking op het overstappen zelf. In het kader van de Telecommunicatiewet, is enkel sprake van overstappen, indien de abonnee, op het moment dat hij een nieuwe overeenkomst tot levering van een openbare elektronische communicatiedienst sluit, die dienst op dat moment geleverd krijgt door een andere aanbieder, krachtens een nog geldende overeenkomst tussen de abonnee en die

<sup>20</sup> Kamerstukken 2012/2013, 33 520, nrs. 1-3.

<sup>21</sup> 8.250 contracten \* uurtarief administratief medewerker EUR 28 \* 0,067 uur.



aanbieder. Zo is bijvoorbeeld geen sprake van overstappen in de zin van de Telecommunicatiewet, indien de abonnee een overeenkomst sluit voor de levering van internet of mobiele telefonie, terwijl die abonnee op dat moment nog geen (eigen) overeenkomst had voor de levering van internet of mobiele telefonie.

## **Artikel I, onderdeel B**

### *Artikel 7.2b*

Door middel van *artikel 7.2b* is het schriftelijkheidsvereiste, zoals dat in artikel 6:230v, zesde lid, van het Burgerlijk Wetboek uitsluitend voor consumentenovereenkomsten geldt, toegepast op overeenkomsten op afstand tot het leveren van elektronische communicatiediensten met alle eindgebruikers, dus ook eindgebruikers die geen consumenten zijn. Dit betekent dat een aanbieder van een openbare elektronische communicatiedienst (de handelaar), als hij gebruik maakt van de telefoon met als doel het sluiten van een overeenkomst op afstand, ook indien hij handelt met anderen dan consumenten, moet voldoen aan de voorschriften van artikel 7.2b. Zo is de handelaar verplicht om aan het begin van het gesprek zijn identiteit en, voor zover van toepassing, de identiteit van de persoon namens wie hij opbelt, en het commerciële doel van het gesprek mede te delen. Hiernaast wordt het ook voor overeenkomsten met anderen dan consumenten verplicht een overeenkomst op afstand tot het geregeld verrichten van diensten of het geregeld leveren van openbare elektronische communicatiediensten, *schriftelijk* aan te gaan. Een overeenkomst die, in strijd met artikel 7.2b, niet schriftelijk is afgesloten, is nietig op grond van artikel 39 van boek 3 van het Burgerlijk Wetboek. Daarmee geldt voor alle eindgebruikers dezelfde bescherming die de consument nu heeft op basis van het Burgerlijk Wetboek en waarbij is gekozen voor de sanctie van nietigheid. Het gaat immers om een vormvereiste voor het tot stand komen van een overeenkomst. Gelet op het belang van de bescherming van de eindgebruiker is de sanctie van nietigheid passend.

### *Artikel 7.2c*

In *artikel 7.2c* is bepaald aan welke verplichtingen aanbieders van telecommunicatiediensten bij het overstappen moeten voldoen. Deze verplichtingen kunnen rusten op de latende aanbieder, de overnemende aanbieder, of op beide aanbieders gezamenlijk. Hiermee is aangesloten bij hetgeen wordt bepaald in de nieuwe Europese richtlijn.

Zo zijn beide aanbieders, op grond van het *eerste lid van artikel 7.2c*, gezamenlijk verplicht om bij het overstappen de continuïteit van de levering van de dienst te waarborgen. Deze verplichting is bij de betrokken aanbieders gezamenlijk gelegd, omdat het waarborgen van de continuïteit van de levering uiteindelijk alleen kan worden behaald met een goede samenwerking tussen beide betrokken aanbieders. Op grond van artikel 7.2c, kunnen daarom beide aanbieders worden aangesproken indien dit resultaat niet wordt behaald. Bij eventuele handhaving, wordt uiteraard wel de mate van verwijtbaarheid van beide of één van beide partijen betrokken. Indien een overschrijding van de maximale dienstonderbreking van 1 werkdag bijvoorbeeld wordt overschreden, en dit volledig blijkt te liggen aan het gedrag van één van de betrokken aanbieders, zullen zij niet beiden worden aangesproken. Daarnaast geldt voor de ontvangende aanbieder dat hij de dienst zo snel mogelijk dient te activeren op de met de abonnee overeengekomen datum (*artikel 7.2c, derde lid, onderdeel b*) en voor de overdragende aanbieder dat hij de dienst blijft leveren tot de overdragende aanbieder de levering heeft geactiveerd (*artikel 7.2c, vijfde lid*).

Op grond van *artikel 7.2c, tweede lid, onderdeel a*, zijn de betrokken aanbieders verplicht de abonnee zowel voorafgaande aan als tijdens het overstappen te voorzien van adequate informatie over het overstapproces. Op grond van *artikel 7.2c, tweede lid, onderdelen b en c*, zijn de betrokken aanbieders gezamenlijk verplicht te goeder trouw samen te werken ten behoeve van het overstappen en zich te onthouden van het vertragen en misbruiken van het overstapproces. Vervolgens zijn de betrokken aanbieders, op grond van *artikel 7.2c, tweede lid, onderdeel d*, verplicht ervoor te zorgen dat het overstappen niet plaatsvindt zonder expliciete instemming van de abonnee. Hierop is in het algemene deel van deze memorie van toelichting reeds ingegaan.

Verder is de ontvangende aanbieder, op grond van *artikel 7.2c, derde lid, onderdeel a*, verplicht de abonnee een overstapdienst aan te bieden. Met de overstapdienst zorgt de ontvangende aanbieder er in ieder geval voor dat de overdragende aanbieder wordt geïnformeerd over de overstap en dat de overeenkomst met de overdragende aanbieder, namens de abonnee, wordt opgezegd op de door de abonnee gewenste datum. De abonnee is niet verplicht om gebruik te maken van de overstapdienst. Als de abonnee dat wenst, kan deze de overstap helemaal zelf regelen. Ten overvloede wordt opgemerkt dat de overige voorschriften van artikel 7.2c zelfs van toepassing zijn, als een abonnee geen gebruik maakt van de overstapdienst.

Tot slot zijn in *artikel 7.2c, vijfde en zesde lid*, grondslagen opgenomen om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te kunnen stellen over de verplichtingen, bedoeld in het eerste tot en met vijfde lid en compensatie van de abonnee in het geval bij het overstappen niet is voldaan aan de verplichtingen, bedoeld in het eerste tot en met vierde lid.

#### *Artikel 7.2d*

Met artikel 7.2d worden de voorschriften met betrekking tot overstappen van artikel 7.2c van overeenkomstige toepassing verklaard op alle elementen van bundels van verschillende diensten of van verschillende diensten en eindapparatuur waarvan ten minste internet of telefonie deel uitmaakt. Hierop is in het algemene deel van deze memorie van toelichting reeds ingegaan. Artikel 7.2b is beperkt tot bundels van consumenten en van – kort gezegd – kleine ondernemingen zoals gedefinieerd op basis van omzet en aantal werknemers in aanbeveling 2003/361/EG van de Europese Commissie. Ook met deze bepaling wordt aangesloten op de nieuwe Europese richtlijn.

#### **Artikel I, onderdeel C**

Artikel I, onderdeel C, van dit wetsvoorstel, strekt tot wijziging van *artikel 15.1* van de Telecommunicatiewet. Artikel 15.1 van de Telecommunicatiewet bevat de taakverdeling tussen de Minister van Economische Zaken en Klimaat, de Autoriteit Consument en Markt, en de Autoriteit Persoonsgegevens ten aanzien van het toezicht op de naleving van (delen van) de Telecommunicatiewet. Deze taakverdeling bepaalt vervolgens ook de bevoegdheid tot het gebruik van bestuursrechtelijke maatregelen, zoals de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang (artikel 15.2), of een bestuurlijke boete (artikel 15.4) ter handhaving van de Telecommunicatiewet.

Met artikel I, onderdeel C, van dit wetsvoorstel wordt de Minister van Economische Zaken en Klimaat belast met het toezicht op de naleving ten aanzien van het nieuwe artikel 18.7a, dat betrekking heeft op het vorderen van inlichtingen ten behoeve van geografisch onderzoek naar het bereik van telecommunicatienetwerken. Dit betekent dat de Minister van Economische Zaken en Klimaat, ter handhaving van dit artikel, bijvoorbeeld gebruik kan maken van de last onder bestuursdwang en de bestuurlijke boete.

#### **Artikel I, onderdeel D**

Met artikel I, onderdeel D, van dit wetsvoorstel, wordt in artikel 18.7 een tekstuele verbetering aangebracht.

#### **Artikel I, onderdeel E**

Artikel I, onderdeel E, van dit wetsvoorstel, introduceert een nieuw artikel 18.7a. Op grond van *artikel 18.7a, eerste lid*, is de Minister van Economische Zaken en Klimaat bevoegd om ten behoeve van het uitvoeren van een geografisch onderzoek naar het bereik van elektronische communicatienetwerken inlichtingen te vorderen van aanbieders van elektronische communicatiediensten en –netwerken. Bij ministeriële regeling wordt bepaald welke inlichtingen de minister kan vorderen. Omdat het gaat om gedetailleerde, veelal techniekafhankelijke voorschriften, die naar verwachting veelvuldig zullen wijzigen, staat vast dat deze voorschriften uiteindelijk bij ministeriële regeling moeten worden vastgesteld. Daarom is er in dit voorstel voor gekozen deze regelgevende bevoegdheid rechtstreeks aan de Minister te delegeren.

Op grond van het *tweede lid van artikel 18.7a*, is het verboden om misleidende, onjuiste of incomplete informatie te verstrekken over het bereik van elektronische communicatienetwerken. De Minister vordert informatie over het bereik van netwerken, zoals uitbreidingsplannen, onder andere voor beslissingen van bestuursorganen ten aanzien van het al dan niet verlenen van staatssteun voor de uitrol van nieuwe netwerken. Misleidende, onjuiste of incomplete informatie kan daardoor een negatief effect hebben op de mededinging en voor door de overheid gefinancierde projecten.

*Artikel 18.7a, derde lid*, geeft de Minister van Economische Zaken en Klimaat de bevoegdheid om de resultaten van het geografisch onderzoek te delen met de Europese Commissie, BEREC, en met bestuursorganen, voor zover deze resultaten van betekenis zijn of kunnen zijn voor de uitvoering van hun taken. Omdat het hierbij kan gaan om bedrijfsvertrouwelijke gegevens, is hiervoor voorzien in een expliciete wettelijke grondslag, en is de kring van organisaties aan wie de gegevens kunnen worden verstrekt afgebakend. Bovendien kunnen bedrijfsvertrouwelijke gegevens, op grond van *artikel 18.7a, vierde lid*, alleen worden verstrekt als de betrokken organisaties de geheimhouding daarvan waarborgen en de gegevens alleen gebruiken voor het doel waarvoor zij worden verstrekt.

*Artikel 18.7a, vijfde lid*, verplicht de Minister van Economische Zaken en Klimaat ertoe om gegevens uit het geografisch onderzoek met betrekking tot de snelheid voor dataoverdracht voor een ieder openbaar te maken. *Artikel 18.7a, zesde lid*, geeft de Minister daarnaast de *mogelijkheid* om andere resultaten van het geografisch onderzoek openbaar te maken, voor zover zij niet bedrijfsvertrouwelijk zijn.

Op grond van *artikel 18.7a, zevende lid*, kunnen bij ministeriële regeling regels worden gesteld over de wijze waarop de inlichtingen door aanbieders van openbare elektronische communicatiediensten en -netwerken aan de minister worden verstrekt en over de wijze waarop de snelheid voor dataoverdracht openbaar wordt gemaakt. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om regels met betrekking tot het gebruik van een door de minister beschikbaar gesteld middel voor het verstrekken van inlichtingen en de regelmaat waarmee gegevens verstrekt moeten worden.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,