

Vergaderjaar 2005–2006

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Doel en aanleiding van het wetsvoorstel

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

Dit voorstel van wet strekt ertoe een aantal wijzigingen aan te brengen in de Telecommunicatiewet. Met deze wijzigingen worden diverse inhoudelijke onderwerpen in de Telecommunicatiewet geregeld. Om praktische redenen worden deze onderwerpen in dit wetsvoorstel samengebracht. Het onderhavige wetsvoorstel strekt zich uit tot de volgende onderwerpen:

- een wijziging van artikel 3.5 in verband met het beperken van de adviesrol van het college van Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) voor frequentievergunningen voor openbare elektronische communicatienetwerken of -diensten;
- een wijziging van artikel 3.10, eerste lid, waarmee het aantal situaties waarin een afwijkend gebruik van frequentieruimte mogelijk is, wordt verruimd;
- het toevoegen van een nieuw artikel (artikel 3.14) waarmee een openbaar antenregister wordt ingesteld, waarin gegevens worden opgenomen van antenne-opstelpunten, antennesystemen en antennes;
- het opnemen van een nieuw artikel teneinde de positie van de consument te versterken bij stilzwijgende verlenging van langdurige contracten (artikel 7.2a);
- een verruiming van het verbod op het zonder voorafgaande toestemming overbrengen van ongevraagde communicatie voor commerciële, ideële of charitatieve doeleinden door middel van elektronische berichten naar abonnees zijnde rechtspersonen door wijziging van de artikelen 11.7 en 11.8;
- een uitbreiding van artikel 15.1, eerste lid, waardoor de bepalingen inzake de verstrekking van gegevens ten behoeve van het antenregister kunnen worden gehandhaafd;
- een wijziging van artikel 18.3 in verband met het verschuiven van de adviesrol van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) naar de OPTA bij het verkrijgen, weigeren of intrekken van bepaalde vergunningen. Tevens wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om de in

2. Inhoud van het wetsvoorstel

2.1 Afwijkend gebruik van frequentieruimte

In hoofdstuk 3 van de Telecommunicatiewet zijn bepalingen opgenomen over het gebruik van frequentieruimte. Sommige delen van de frequentieruimte kunnen vrij worden gebruikt, mits de apparatuur voldoet aan bepaalde technische eisen. Voorbeelden hiervan zijn een babyfoon en een afstandsbediening voor het openen en sluiten van een garagehek. Voor het gebruik van andere delen van de frequentieruimte is een vergunning van de Minister van Economische Zaken vereist. De vergunninghouder heeft een exclusief recht op het gebruik van dat stukje frequentieruimte. Het is anderen dan de vergunninghouder niet toegestaan om gebruik te maken of te storen op de frequentieruimte van de vergunninghouder. Een uitzondering op dit verbod is opgenomen in artikel 3.10 van de Telecommunicatiewet. Dit artikel biedt aan de Ministers van Economische Zaken en Justitie de bevoegdheid om toestemming te geven tot een gebruik van frequentieruimte dat afwijkt van hoofdstuk 3 van de Telecommunicatiewet. In artikel 3.10, eerste lid, is thans nog geregeld dat toestemming kan worden gegeven wanneer dit noodzakelijk is ter beëindiging van strafbaar gedrag jegens een persoon. In de praktijk is echter gebleken dat hiermee een te beperkte mogelijkheid is gecreëerd om toestemming te geven voor de situaties waarin een afwijkend gebruik van frequentieruimte wenselijk of zelfs noodzakelijk kan zijn. Zo kan het nodig zijn om strafbaar gedrag jegens een persoon te voorkomen, maar taalkundig is te verdedigen dat het «voorkomen» van strafbaar gedrag niet valt onder het begrip «beëindigen» van strafbaar gedrag. Dit zou er strikt genomen toe leiden dat moet worden gewacht tot het strafbaar gedrag zich daadwerkelijk effectueert alvorens het afwijkend gebruik van frequentieruimte kan worden toegestaan. Op dezelfde wijze valt op taalkundige gronden te verdedigen dat als het strafbare feit zich eenmaal heeft geëffectueerd maar daarbij formeel geen sprake is van strafbaar gedrag jegens een persoon, er ook geen ruimte is voor het verlenen van toestemming voor een afwijkend frequentiegebruik. En afwijkend gebruik van frequentieruimte is in deze interpretatie al helemaal niet toegelaten indien er van een strafbaar gedrag in het geheel geen sprake is, maar er bijvoorbeeld iemand wordt vermist terwijl wél bekend is dat hij zich in een bepaalde regio moet bevinden waarbij zijn verblijfplaats gescand zou kunnen worden met een apparaat dat gepaard gaat met een afwijkend gebruik van frequentieruimte. Dit wordt onwenselijk geacht. Er zijn situaties waarin de belangen van politie en justitie bij het voorkomen, opsporen en beëindigen van strafbare feiten, bij het achterhalen van de verblijfplaats van een ontsnapte gedetineerde en bij het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven, zonder meer opwegen tegen het belang van een – geringe – inbreuk op het normale gebruik van frequentieruimte. Daarom wordt voorgesteld het eerste lid van artikel 3.10 te verruimen. In de artikelsgewijze toelichting op artikel 3.10, eerste lid, worden de situaties waarop deze verruiming betrekking heeft, nader beschreven.

2.2 Het instellen van een antenneregister

2.2.1 Doel en aanleiding

Het onderhavige wetsvoorstel heeft ook ten doel een openbaar antenneregister in te stellen, waarin gegevens worden opgenomen van antenneopstelpunten, antennesystemen en antennes. Het antenneregister zal onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Economische Zaken

worden ingericht en bijgehouden en voor eenieder toegankelijk worden gemaakt via het internet. Voorts wordt voorgesteld om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen omtrent het antenneregister.

Op 12 december 2000 is aan de Tweede Kamer de nota Nationaal Antennebeleid aangeboden (Kamerstukken II 2000/01, 27 561, nrs. 1–2). In deze nota wordt het doel van het Nationaal Antennebeleid (NAB) geformuleerd als het binnen duidelijke kaders van volksgezondheid, leefmilieu en veiligheid stimuleren en faciliteren van voldoende ruimte voor antenne-opstelpunten. Ter uitvoering van het NAB is een nationaal antenneregister aangekondigd. In de nota NAB is de nadruk gelegd op een register, dat zich dient te richten op het faciliteren van het bewaken en handhaven van de blootstellingslimieten in gebieden waarin antennes zijn geplaatst (gezondheidsbescherming) en het bewaken en bevorderen van een zoveel mogelijk gemeenschappelijk gebruik van antenne-opstelpunten (site sharing). Inmiddels is ook de wens van een compleet en actueel antenneregister voor het informeren van met name de burger omtrent de antennes in zijn leefomgeving groter geworden. In het algemeen overleg met de Tweede Kamer van 7 december 2004 is gebleken, dat er behoefte bestaat aan betrouwbare openbare informatie over antennes en antenne-locaties. Ook al is het algemene inzicht dat antennes geen nadelig effect hebben op de gezondheid, er is een groep mensen die zich daar zorgen over maakt. Het is daarom belangrijk dat men vrijelijk toegang tot deze informatie heeft. Deze wens sluit goed aan bij de verschillende internationale en Europese ontwikkelingen omtrent het informeren van de burger over de milieu-informatie in zijn omgeving (Verdrag van Aarhus (Trb. 2001, nr. 73) en richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van richtlijn 90/313/EEG van de Raad; PbEG L 41). In 2002 is bij convenant de eerste aanzet gegeven tot de instelling en inrichting van een antenneregister (Convenant in het kader van het nationaal beleid inzake vergunningvrije antenne-installaties voor mobiele telecommunicatie van 27 juni 2002). Op basis van dit convenant hebben de vergunninghouders voor mobiele telecommunicatie welke partij zijn bij het convenant, zich verbonden om per kwartaal gegevens aan te leveren van de door hen gebruikte antenne-opstelpunten, antenne-systemen en antennes. Voor wat betreft de toegankelijkheid van de gegevens, is in het convenant vastgelegd dat de geleverde gegevens in bewerkte vorm voor eenieder beschikbaar zijn via het internet. Gelet op de relatieve beperktheid van de convenantsafspraken, is het inmiddels noodzakelijk om het antenneregister wettelijk te verankeren. In dat kader zal dit wetsvoorstel aan de Minister van Economische Zaken de bevoegdheid geven om zowel de benodigde gegevens te kunnen opvragen ten behoeve van de vulling van het openbaar antenneregister als aanvullende eisen te stellen aan de juistheid, volledigheid en actualiteit van de verstrekte gegevens. Het voordeel van de wettelijke verankering boven de huidige op (convenants)-afspraken gebaseerde registratie en openbaarmaking is voorts, dat naast de antennes voor mobiele telecommunicatie ook andere antennes in het register opgenomen kunnen worden. Ook is het vanwege de diversiteit en veelheid van partijen lastig om de huidige convenantsafspraken uit te breiden en derhalve is ervoor gekozen om het antenneregister wettelijk te verankeren.

Ook andere Europese landen hebben vergelijkbare antenneregisters. In Duitsland zijn de vergunninghouders voor het gebruik van frequenties verplicht om gegevens ten behoeve van het antenneregister aan te leveren. De locaties van de antennes worden vervolgens zichtbaar gemaakt op een internetsite. De Duitse overheid verricht daarenboven vele honderden veldsterktemetingen per jaar rondom basisstations; ook deze meetlocaties zijn zichtbaar op dezelfde internetsite. Daarnaast kunnen er per meetlocatie detailgegevens opgevraagd worden. In Frank-

rijk en Zwitserland wordt op vergelijkbare wijze een antenregister bijgehouden. Engeland heeft een antenregister met uitsluitend GSM- en UMTS-locaties.

2.2.2 Doel en reikwijdte van het antenregister

Draadloze telecommunicatie via radiofrequenties vergt het gebruik van antennes. Deze antennes, zoals geplaatst op daken en in masten, roepen bij personen soms vragen op omtrent de zendkarakteristieken van deze antennes en mogelijke effecten op de gezondheid. Soms is er zelfs sprake van ongerustheid en is men onbekend met het aantal en soort antennes die in de woon-, werk- of leefomgeving staan opgesteld. Het register is bedoeld voor burgers, lokale overheden en overige belanghebbenden om een eerste beeld te verkrijgen van de vast opgestelde zendantennes in hun omgeving, delen van de gemeente of op een specifieke locatie. Het register biedt juiste, actuele en volledige informatie over het soort antennes, hun zendkarakteristieken en de toepassing.

Het onderbrengen van informatie over antennes die mobiel worden gebruikt, bijvoorbeeld op voertuigen en schepen, leent zich niet voor opname in een register.

Bovendien is een ondergrens vastgesteld voor het opnemen van antennes in het register. Bij vaste enkele antennes of samengestelde antennes van een antennesysteem zal uitgegaan worden van een nader te bepalen uitgangsvermogen. Bij de voorgenomen wijziging van het Frequentiebesluit zal de hoogte van het uitgangsvermogen worden vastgesteld. Antennes beneden dat uitgangsvermogen zullen niet in het register worden opgenomen. Ook zijn er veel laag tot zeer laagvermogen toepassingen zoals de afstandsbediening voor de centrale deurvergrendeling van een auto, draadloze koptelefoon of draadloze telefoon die thuis wordt gebruikt. Veel van deze toepassingen zijn, vanwege hun beperkte reikwijdte of mobiel gebruik, vrijwel altijd vrijgesteld van een vergunning of registratie en het is dan ook niet mogelijk om deze op te nemen in een register.

Ten slotte zal in de voorgenomen wijziging van het Frequentiebesluit bij het al dan niet openbaar maken van bepaalde antennes rekening worden gehouden met de eisen die gelden op basis van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) en de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp).

2.3 Versterking positie van de consument bij langdurige contracten

In de elektronische communicatiesector worden vaak overeenkomsten met consumenten afgesloten met een vaste contractduur van één of twee jaar. Deze overeenkomsten worden gewoonlijk na verloop van die termijn stilzwijgend verlengd. Stilzwijgende verlenging voor een langere periode is een onnodige en onredelijke overstapdrempel en beperkt de keuzevrijheid, als dat zou betekenen dat de abonnee weer voor langere tijd gebonden wordt. Dat is niet alleen nadelig voor de consument. Ook innovatieve ondernemers en nieuwe toetreders hebben minder mogelijkheden om klanten te werven als het overstappen wordt bemoeilijkt. Stilzwijgende verlenging kan dan ook de concurrentie en innovatie belemmeren. In de Kamerbrief «Een slimme consument in een snelle markt» (Kamerstukken II 2004/05, 27 879, nr. 12) heeft de Minister diverse acties aangekondigd om de positie van de consument te versterken. Eén van die acties is wetgeving om stilzwijgende verlenging van langdurige contracten tegen te gaan. De noodzaak voor regelgeving over opzegtermijnen blijkt ook uit het onderzoek van Heliview Research «Onderzoek naar Overstapdrempels en Notaspecificatie» (d.d. 23 december 2005). Dit rapport is te downloaden vanaf de site minez.nl. Bij alle onderzochte deelmarkten (vaste telefonie, mobiele telefonie, internet, radio- en televisiediensten en

gebundelde diensten) is gebleken dat de consument problemen ondervindt door de beperkingen voor wat betreft contractduur en de opzegtermijn. Daarbij wijzen de onderzoekers op de noodzaak van de onderhavige, in de genoemde Kamerbrief aangekondigde, regelgeving als het belangrijkste instrument om het overstappen tussen de verschillende aanbieders voor de consument te verbeteren.

Het voorgestelde artikel regelt – kort samengevat – dat overeenkomsten voor bepaalde en onbepaalde duur kunnen worden aangegaan. Er geldt steeds een opzegtermijn van maximaal vier weken. Overeenkomsten van bepaalde duur kunnen maximaal voor een periode van twee jaar worden aangegaan. Consumenten kunnen de overeenkomst dan wel na verloop van één jaar opzeggen. Daarbij geldt wel dat zij gehouden kunnen worden de redelijke kosten (de resterende abonnementskosten) aan de aanbieder te vergoeden.

In titel 5, afdeling 3 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek wordt de generieke regeling voor algemene voorwaarden gegeven. In deze titel is onder andere bepaald dat een beding wordt vermoed onredelijk bezwarend te zijn indien dat beding voor een overeenkomst een duur bepaalt langer dan een jaar, tenzij de consument een keer per jaar de mogelijkheid heeft om de overeenkomst op te zeggen (artikel 6:237, onder k, van het Burgerlijk Wetboek). De opzegtermijn mag – op straffe van het vermoeden dat het beding onredelijk bezwarend is – niet langer zijn dan drie maanden (artikel 6:237, onder l, van het Burgerlijk Wetboek). Indien een beding onredelijk bezwarend is, is het beding op grond van het bepaalde in artikel 6:233 van het Burgerlijk Wetboek vernietigbaar.

Aanbieders regelen de duur van overeenkomsten en opzegtermijnen over het algemeen in hun algemene voorwaarden, waarop titel 5, afdeling 3 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek van toepassing is. Het voorgestelde artikel 7.2a biedt de consument een verdergaande bescherming dan die generieke regeling. De reden om in de Telecommunicatiewet een verdergaande bescherming van de consument op te nemen, is dat consumenten in de telecomsector relatief veel hinder ondervinden van stilzwijgende verlenging van overeenkomsten en de gehanteerde opzegtermijnen. Zoals reeds naar voren is gebracht worden hierdoor de overstapmogelijkheden voor consumenten beperkt, hetgeen de innovatie en de concurrentie in de telecomsector belemmert. De snelle technologische ontwikkelingen in deze sector maken langdurige contractuele binding aan aanbieders voor consumenten extra bezwarend. De regering heeft ervoor gekozen een en ander te regelen in de Telecommunicatiewet en niet in het Burgerlijk Wetboek, omdat het een voor de telecomsector specifieke bepaling betreft, terwijl de algemene voorwaarden regeling in het Burgerlijk Wetboek generiek is. De generieke bepalingen van het Burgerlijk Wetboek blijven hun gelding behouden. Het ligt evenwel voor de hand dat consumenten een beroep zullen doen op de bepalingen van de Telecommunicatiewet voor zover die een verdergaande bescherming van hun rechtspositie met zich brengen. Het voorgestelde artikel zal voor de aanbieders in de praktijk betekenen dat zij hun algemene voorwaarden zullen moeten aanpassen. In de Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek is bepaald dat op algemene voorwaarden die op het moment van inwerkingtreding reeds door een partij in haar overeenkomsten werden gebruikt, de bepalingen met betrekking tot algemene voorwaarden eerst een jaar na inwerkingtreding van toepassing zijn (artikel 191, eerste lid, van de Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek). Een dergelijke bijzondere overgangsregeling is niet in het wetsvoorstel opgenomen, omdat over de voorgestelde wetswijziging overleg is geweest met marktpartijen en de aanbieders reeds op de voorgestelde regeling hebben kunnen anticiperen. Overigens is in het wetsvoorstel bepaald dat dit onderdeel in werking treedt op een bij koninklijk besluit vast te stellen tijdstip. Daarbij is onmiddellijke werking het uitgangspunt.

De Minister heeft in de hierboven genoemde Kamerbrief voorts aangegeven dat zal worden gezien of binnen het bestaande wettelijke kader voldoende waarborgen bestaan om slamming tegen te gaan. Slamming is het zonder toestemming overzetten van een klant naar een andere aanbieder. Dat kan tot gevolg hebben dat iemand rekeningen krijgt van belbedrijven waar de klant geen contract mee heeft. Slamming leidt ertoe dat een abonnee niet meer de aanbieder van zijn keuze kan kiezen. Dit is in strijd met artikel 19 van richtlijn 2002/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische communicatienetwerken en -diensten (Universeledienstrichtlijn). Dit artikel is geïmplementeerd in artikel 6a.17 van de Telecommunicatiewet. Slamming doet zich voor bij carrier preselectie-telefonie. Bij carrier preselectie (hierna: cps) kiest een abonnee voor een andere aanbieder dan voor het afwikkelen van (een deel van) zijn uitgaande gesprekken. In Nederland is KPN als aanbieder van openbare vaste telefonie met aanmerkelijke marktmacht verplicht cps-faciliteiten beschikbaar te stellen. In de praktijk wisselen abonnees regelmatig van aanbieder zonder dat zij daarvoor toestemming hebben gegeven. De «schuldige» kan een cps-aanbieder zijn, die een KPN-abonnee of een klant van een andere cps-aanbieder overzet naar zichzelf. Het kan ook KPN zijn die een klant van een cps-aanbieder overzet (terugzet) naar zichzelf. Het ongevraagd overzetten door cps-aanbieders is mogelijk omdat in het «operator controlled model» (OCM) in het algemeen geen controle vooraf plaatsvindt of een abonnee daadwerkelijk heeft ingestemd met de overzetting.

Bij het tegengaan van slamming moet een onderscheid worden gemaakt tussen slamming door en tussen cps-aanbieders en slamming door KPN. Tegen deze laatste vorm van slamming kan het college van OPTA optreden met een beroep op de artikelen 6a.6 en 6a.17 van de Telecommunicatiewet. Het college van OPTA heeft KPN aangewezen als partij met aanmerkelijke marktmacht en op grond van artikel 6a.6, eerste lid de verplichting opgelegd te voldoen aan redelijke verzoeken om toegang. Zoals blijkt uit het collegebesluit van 21 december 2005 (wholesalemarkt voor gespreksopbouw op het vaste telefoonnet; de uitspraak is te downloaden vanaf de site opta.nl) valt daar ook toegang onder ten behoeve van cps-aanbieders (zie hoofdstuk 11, blz. 120 en 121 van het collegebesluit). Als KPN een cps-abonnee ongevraagd terugzet, voldoet KPN niet meer aan deze toegangsverplichting. Voorts is KPN op grond van artikel 6a.17 verplicht een abonnee de mogelijkheid te bieden de diensten af te nemen van een cps-aanbieder van zijn keuze. Indien KPN een cps-abonnee slamt wordt aan deze verplichting niet meer voldaan. Het college kan dan, met een beroep op de genoemde bepalingen, handhavend optreden. Als een KPN-abonnee die gebruikmaakt van cps zijn abonnementsvorm wijzigt, moet de cps-beschikking eveneens in stand blijven. Het deactiveren van cps is in een dergelijk geval als slamming aan te merken. Bijzondere aandacht verdient in dit verband het belbudgetabonnement. Indien een consument gebruik wenst te maken van het belbudgetabonnement én van cps, hoeft KPN niet het belbudget-tarief in rekening te brengen (artikel 2.5, zesde lid, van het Besluit universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen). Het ligt voor de hand dat KPN in dat geval het belbasis-tarief in rekening brengt. Als een consument wil overstappen naar belbudget voor het belbudget-tarief, dan zal hij er expliciet mee moeten instemmen dat het uitgaande verkeer voortaan door KPN wordt verzorgd.

Tegen slamming door cps-aanbieders kan KPN zelf optreden door «notoire» slammers uit te sluiten van gebruik van het OCM. Maar dat mag niet lichtvaardig gebeuren. Voor cps-aanbieders is deze vorm van cps-toegang van groot belang omdat het een eenvoudige en snelle overstap mogelijk maakt. Daarmee zijn ook de abonnees gebaat. Wel mag van cps-aanbieders worden verwacht dat zij zorgvuldig omgaan met deze

laagdrempelige vorm van toegang en de nodige maatregelen nemen om ongevraagd overzetten te voorkomen. Doen zij dat niet, en blijkt in de praktijk dat een cps-aanbieder zich «meer dan incidenteel» schuldig maakt aan slamming, dan is een verzoek van een cps-aanbieder om van het OCM gebruik te maken niet aan te merken als een «redelijk verzoek om toegang», zoals bedoeld in artikel 6a.6, eerste lid, en behoeft KPN deze vorm van toegang niet te leveren. Om te voorkomen dat een cps-aanbieder te snel en ongerechtvaardigd wordt uitgesloten, is het denkbaar dat het college een nadere invulling geeft aan het begrip «redelijk verzoek» in de vorm van beleidsregels. Indien een gebruiker van de KPN-telefoon-dienst wordt geslamd, heeft KPN er, als benadeelde partij, direct commercieel belang bij om tegen een slammer op te treden. Dat zou anders kunnen zijn indien slamming uitsluitend plaatsvindt tussen cps-aanbieders. Wellicht zou KPN onvoldoende tegen deze laatste vorm van slamming optreden. Ik wijs er daarom op dat bij slamming tussen aanbieders, KPN in gebreke blijft als KPN daar onvoldoende tegen optreedt (binnen de eventueel door het college gestelde grenzen). In dat geval voldoet KPN immers niet meer aan de hiervoor genoemde wettelijke verplichtingen, te weten artikel 6a.6, eerste lid, ten opzichte van de gedupeerde cps-aanbieder, en artikel 6a.17 ten opzichte van de abonnee. Het college kan dan handhavend optreden. Ook zou het college hierover desgewenst beleidsregels kunnen opstellen. Gelet op het voorstaande is er nu geen noodzaak de bestaande regelgeving aan te passen. De bestaande wettelijke bepalingen zijn toereikend om tegen slamming te kunnen optreden. Daarbij kan het college bezien in hoeverre in beleidsregels de toegang (en de uitsluiting van toegang) tot het OCM nader moet worden ingevuld. De hier beschreven mogelijkheden die de Telecommunicatiewet het college biedt om tegen slamming op te treden, laat uiteraard onverlet dat ook op grond van regelgeving ter bescherming van consumenten zou kunnen worden ingegrepen, bijvoorbeeld door de toekomstige ConsumentenAutoriteit. Zoals in de eerder genoemde brief aan de Kamer is aangegeven, is een goede samenwerking tussen OPTA en de toekomstige ConsumentenAutoriteit daarbij van belang.

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

2.4.1 Aanleiding voor verruiming van het verbod

Bij de Wet implementatie Europees regelgevingskader voor de elektronische communicatiesector 2002 is ter implementatie van artikel 13 van richtlijn 2002/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2002 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie (richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie) (PbEG L 201) (verder: richtlijn) artikel 11.7 van de Telecommunicatiewet vervangen door een nieuw artikel 11.7. In artikel 13 van de richtlijn heeft de Europese wetgever de toepassing van het opt-in regime (dit is voorafgaande toestemming van de abonnee voor het overbrengen van ongevraagde communicatie voor direct marketingdoeleinden) dat reeds onder richtlijn 97/66/EG gold voor ongevraagde oproepen voor marketingdoeleinden met behulp van automatische oproepautomaten zonder menselijke tussenkomst en faxen, verruimd naar het elektronische berichtenverkeer. Onder het elektronische berichtenverkeer wordt niet alleen begrepen elektronische post maar bijvoorbeeld ook het gebruik van SMS en MMS. De redenen van deze uitbreiding van het opt-in regime naar het elektronische berichtenverkeer was gelegen in de kosten, het ongemak en de ergernissen die het ongebreideld versturen van reclameboodschappen met zich meebrengen voor de abonnee en de aanbieders

van elektronische communicatienetwerken en diensten. Daarnaast kunnen de grote hoeveelheden ongevraagde e-mail of SMS leiden tot congestieverschijnselen op het internet of in de systemen van de desbetreffende aanbieders. Artikel 13 van de richtlijn schrijft het opt-in regime dwingend voor ten aanzien van abonnees zijnde natuurlijke personen. Met betrekking tot rechtspersonen worden de lidstaten vrijgelaten dit regime al dan niet toe te passen.

De wetgever heeft in het nieuwe artikel 11.7 van de Telecommunicatiewet, dat bij de Wet implementatie Europees regelgevingskader voor de elektronische communicatiesector 2002 tot stand is gekomen, er niet voor gekozen om het opt-in regime te laten gelden voor rechtspersonen. Tijdens de behandeling van het desbetreffende wetsvoorstel in de Tweede Kamer leefde bij een deel van de Kamer de wens om het opt-in regime ook te laten gelden voor ondernemingen zijnde rechtspersonen. De reden hiervoor was dat niet alleen burgers in hun privéleven hinder hebben van elektronische berichten waarmee ongevraagde communicatie voor commerciële, ideële of charitatieve doeleinden wordt overgebracht (verder te noemen: ongevraagde communicatie) maar dat ook veel bedrijven en de bij die bedrijven werkende personeelsleden dagelijks en in toenemende mate hiervan de lasten ondervinden. Het amendement waarmee de werkingssfeer van het opt-in regime naar rechtspersonen zou worden uitgebreid is door de Minister van Economische Zaken destijds sterk ontraden omdat het bedrijfsleven niet zat te wachten op de effecten die een dergelijk voorstel in zijn volle omvang zou hebben (Kamerstukken II 2003/04, 28 851, nr. 42). Het amendement is niet aanvaard door de Tweede Kamer.

Op 17 maart 2004 heeft er een algemeen overleg plaatsgevonden (Kamerstukken II 2003/04, 26 643, nr. 52) naar aanleiding van de brief van de Minister van Economische Zaken d.d. 2 februari 2004 inhoudende de nakoming van zijn toezegging gedaan tijdens de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Telecommunicatiewet (28 851) (Kamerstukken II 2003/04, 26 643, nr. 46) zijn visie te geven op de aanpak van zogenoemde spam. Naar aanleiding van dit algemene overleg is op 31 maart 2004 door de Tweede Kamerleden Van Dam en Atsma een motie ingediend waarin de regering wordt verzocht initiatieven te nemen waardoor ook voor bedrijven ten aanzien van «spam» het opt-in regime zal gelden (Kamerstukken II 2003/04, 26 643, nr. 51). Zowel de formulering van de motie als de mondelinge toelichting op de motie lieten enige ruimte om de invulling ervan op een andere wijze te regelen dan langs wettelijk weg, waarbij wetgeving als een ultimum remedium werd genoemd. Met VNO-NCW heeft de Minister van Economische Zaken in dit verband gesprekken gevoerd met als doel te komen tot zelfregulering door het bedrijfsleven in de vorm van een gedragscode die materieel zou leiden tot een situatie die vergelijkbaar is met de opt-in situatie die geldt voor het verzenden van ongevraagde elektronische berichten met marketingdoeleinden aan natuurlijke personen. In de brief van de Minister van Economische Zaken van 20 december 2004 (Kamerstukken II 2004/05, 26 643, nr. 61) is de Kamer geïnformeerd over de wijze waarop is getracht invulling te geven aan de aangenomen motie van Van Dam/Atsma, namelijk door het bedrijfsleven in de gelegenheid te stellen een gedragscode voor «business to business» op te stellen met als doel een situatie te bereiken waarmee op een verantwoorde wijze invulling is gegeven aan de motie. De door de ondernemersorganisaties ontworpen gedragscode stuitte echter nog op te veel bezwaren bij de Minister van Economische Zaken, zowel inhoudelijk als voor wat betreft bereik en handhaving. De belangrijkste gebreken die aan de voorstellen van het bedrijfsleven voor een code kleefden, waren de vele uitzonderingen die op het opt-in uitgangspunt werden voorgesteld. Deze uitzonderingen zouden er toe leiden dat in de praktijk de code weinig bescherming zou gaan bieden aan de zakelijke abonnee tegen ongevraagde communicatie. Een ander

belangrijk bezwaar tegen de voorgestelde code betref de geringe mogelijkheden tot handhaving van de code. Er ontbraken waterdichte en krachtige instrumenten die nodig zijn om te waarborgen dat bij overtreding van de code de nakoming er van kan worden afgedwongen. Het pad van zelfregulering, zonder wettelijke regels, heeft niet geleid tot een aanvaardbare invulling van de motie. Daarom heeft de Minister van Economische Zaken in de brief van 20 december 2004 de Tweede Kamer meegedeeld met wetgeving te zullen komen om het langs elektronische weg verzenden van ongevraagde berichten met marketingdoeleinden van «business to business» onder het opt-in regime te brengen, echter op een zodanige wijze dat toch nog zoveel mogelijk handelingsvrijheid bij het verzenden van ongevraagde communicatie voor het bedrijfsleven overblijft. Hierbij zij aangetekend dat een wettelijke regeling van deze problematiek kan worden ondersteund en aangevuld met een door het bedrijfsleven opgestelde gedragscode. In het kader van de voorbereiding van wetgeving voor deze problematiek is ruim overleg gevoerd met VNO-NCW. In dit overleg heeft het bedrijfsleven zich bereid verklaard aanvullend op de wettelijke maatregelen een gedragscode op te stellen voor het versturen van ongevraagde communicatie tussen ondernemingen. Zo'n code geeft gedragsregels voor ondernemingen hoe met de mogelijkheden die de wet biedt voor het verzenden van ongevraagde communicatie om te gaan, zodat voor ondernemingen en aanbieders van elektronische communicatiediensten en netwerken zo min mogelijk hinder zal ontstaan. Die code zal door het bedrijfsleven zelf langs privaatrechtelijke weg worden gehandhaafd. De Telecommunicatiewet zal de publiekrechtelijke norm bevatten waaraan ondernemingen zich dienen te houden. Deze norm zal door het college van de OPTA worden gehandhaafd.

2.4.2 Hoofdlijnen wijziging van artikel 11.7

De hoofdlijnen van de voorgestelde wijziging van artikel 11.7 zien er als volgt uit. Het uitgangspunt ter zake van het door middel van elektronische berichten overbrengen van ongevraagde communicatie voor marketingdoeleinden aan natuurlijke en rechtspersonen is dat het opt-in regime zal gelden. Daarmee geldt de verplichting van het vooraf verkrijgen van toestemming van de abonnee bij het verzenden van ongevraagde communicatie voor marketingdoeleinden niet langer alleen bij het verzenden aan een abonnee zijnde een natuurlijke persoon, maar voortaan ook bij het verzenden aan de abonnee zijnde een rechtspersoon. Door deze uitbreiding van de werking van het opt-in regime naar rechtspersonen wordt tevens verwarring voorkomen bij de verzenders van marketingberichten, die in de huidige situatie voorafgaand aan de verzending van hun bericht moeten nagaan of een abonnee nu een natuurlijke persoon is of een rechtspersoon. Dat is niet altijd (onmiddellijk) duidelijk voor de verzender. In de praktijk staat de verzender dan voor de keuze om niets te verzenden of zonder het verder uit te zoeken toch tot verzending over te gaan en daarmee het risico te nemen dat de wet wordt overtreden. Deze barrière voor naleving van de wet wordt met de voorgestelde wijziging van artikel 11.7 weggenomen.

De uitbreiding van de werking van het opt-in regime naar rechtspersonen heeft, evenals het oorspronkelijke opt-in regime voor natuurlijke personen, betrekking op elektronische berichten, faxen en automatische oproepsystemen zonder menselijke tussenkomst. De reikwijdte van het opt-in regime voor het overbrengen van ongevraagde communicatie aan abonnees zijnde rechtspersonen beperkt zich dus niet tot elektronische berichten (e-mail, sms, mms). In de motie van de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 2003/04, 26 643, nr. 51) die mede ten grondslag ligt aan deze wijziging van artikel 11.7 wordt de regering opgeroepen maatregelen te nemen tegen «spam» aan bedrijven. Hierin beperkt de Tweede Kamer zich niet tot «spam» door middel van e-mail maar wil dat in algemene zin

ongevraagde communicatie voor marketingdoeleinden aan rechtspersonen wordt aangepakt. Daar is ook alle reden voor. Rechtspersonen ondervinden namelijk niet alleen grote hinder van ongevraagde communicatie door middel van elektronische berichten maar in toenemende mate ook van ongevraagde faxberichten. Dit blijkt uit klachten die bij OPTA zijn binnengekomen. Hoewel deze vorm van ongevraagde elektronische communicatie zich nog minder frequent voordoet dan «spam» via e-mailberichten, is dit voor rechtspersonen ook erg hinderlijk en kost het veel tijd en geld. Automatische beloproepen worden in het algemeen niet aan rechtspersonen gericht. Om het probleem niet van de ene soort berichten naar de andere te verplaatsen is het echter wenselijk zoveel mogelijk een uniforme regeling te treffen. Ook vanuit het oogpunt van handhaafbaarheid van de regelgeving is dit wenselijk. Daarom is ervoor gekozen voor alle soorten berichten waar artikel 11.7, eerste lid, op ziet een gelijklopende regeling te treffen. Bovendien zou bij een reikwijdte slechts voor e-mailberichten alsnog onduidelijkheid worden gecreëerd voor de verzenders van marketingberichten per fax, waar deze onduidelijkheid door de onderhavige wijziging juist wordt opgeheven voor verzenders van marketingberichten per e-mail. Heldere en eenduidige regelgeving is een voorwaarde om de regels te doen naleven. Dus ook omwille hiervan is het niet wenselijk een onderscheid te maken tussen de middelen waarmee ongevraagde elektronische communicatie met marketingdoeleinden kan worden verzonden.

Om het bedrijfsleven toch de nodige ruimte te verschaffen om niet steeds een voorafgaande toestemming te hoeven vragen en te verkrijgen, beschrijft artikel 11.7, tweede lid, een situatie waarin geen uitdrukkelijke voorafgaande toestemming is vereist omdat in zo'n geval er van mag worden uitgegaan dat de abonnee-ontvanger als het ware reeds toestemming heeft gegeven. Zo'n situatie doet zich voor als de abonnee in het algemeen heeft bekendgemaakt ongevraagde marketingberichten te willen ontvangen, op welk adres hij die wil ontvangen en indien hij dat wenselijk acht, kan hij daarbij aangeven voor welke soorten berichten dat adres gebruikt mag worden. Het beschikbaar stellen van een dergelijk contactadres wordt gelijkgesteld met het verstrekken van een voorafgaande toestemming voor het toesturen van marketingberichten die passen binnen de door de abonnee aan het adres verbonden doeleinden. Daarnaast is ook geen voorafgaande toestemming vereist indien het elektronische bericht wordt verzonden naar een abonnee in een land dat niet behoort tot de Europese Economische Ruimte en voldaan is aan de in dat land geldende voorschriften met betrekking tot het verzenden van ongevraagde communicatie.

2.4.3 Internationale aspecten

De uitbreiding van het verbod op «spam» zonder een uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van de ontvanger naar abonnees zijnde rechtspersonen heeft meer dan bij natuurlijke personen een internationale dimensie. Als gevolg van de globalisering van de economie opereren steeds meer ondernemingen niet meer louter nationaal maar ook internationaal. Ondernemingen hebben ook in toenemende mate vestigingen in het buitenland van waaruit zij hun activiteiten binnen een bepaalde regio of binnen een bepaald land coördineren dan wel verrichten. Deze internationalisering van de handel heeft tot gevolg dat in toenemende mate informatie over producten en diensten door ondernemingen vanuit Nederland naar buitenlandse ondernemingen wordt verzonden, maar ook vanuit het buitenland naar ondernemingen die in Nederland zijn gevestigd. Vanuit marketingoogpunt neemt het ongevraagd verzenden van informatie over producten en diensten een steeds belangrijker plaats in. De wettelijke regels met betrekking tot het ongevraagd verzenden van marketinginformatie zijn in de verschillende landen niet gelijk aan elkaar.

Wereldwijd gezien is er voor zover bekend maar een beperkt aantal landen die de opt-in regel hebben voorgeschreven voor ondernemingen. Binnen de Europese Unie heeft anders dan voor natuurlijke personen nog geen harmonisatie plaatsgevonden terzake van het ongeraagd langs elektronische weg verzenden van marketinginformatie naar abonnees die rechtspersoon zijn. De lidstaten zijn op grond van de richtlijn vrij om opt-in ook voor te schrijven voor rechtspersonen. Binnen diverse landen van de Europese Unie is dat ook gebeurd. Het gebrek aan harmonisatie van de regels binnen de Europese Unie als ook het gebrek aan regels in landen buiten de Europese Unie roept de vrees op dat als gevolg van het ontstaan van een ongelijk speelveld door de voorgestelde wetswijziging de ondernemers op achterstand worden gezet ten opzichte van ondernemingen in het buitenland, waarvoor niet de eis van voorafgaande toestemming geldt. Buitenlandse ondernemingen kunnen ondernemingen in Nederland zonder enige belemmering ongeraagd marketinginformatie toesturen terwijl de in Nederland gevestigde ondernemers vooraf toestemming moeten vragen alvorens reclame mag worden toegestuurd. De Nederlandse wetgeving reikt immers niet verder dan het Nederlandse grondgebied. Overigens is wel van belang dat artikel 11.7, eerste lid, zich richt tot de verzender van de ongevraagde communicatie. In de praktijk blijken er vele partijen betrokken te zijn bij het verzenden van ongevraagde elektronische berichten met marketingdoeleinden waarbij de verantwoordelijkheid voor het verzonden elektronische bericht in wisselende mate bij de verschillende betrokken partijen ligt. Om te voorkomen dat betrokken partijen zich achter elkaar gaan verschuilen in de gevallen dat elektronische berichten zijn verzonden zonder de vereiste voorafgaande toestemming, is gekozen voor een breed begrip verzender. Dat wil zeggen zowel de materiële verzender (opdrachtgever) als de daadwerkelijke verzender. Hiermee wordt de gewenste effectieve handhaving van regels mogelijk gemaakt. Het reeds geldende verbod op het verzenden van ongevraagde communicatie aan natuurlijke personen wordt sinds de invoering ervan op dezelfde wijze toegepast. Om aan het bedrijfsleven meer duidelijkheid te geven op welke wijze OPTA deze taak zal invullen, kan het college beleidsregels maken. Dit kan verhelderend zijn voor de relatie die tot stand komt tussen de opdrachtgever en de daadwerkelijke verzender als de opdrachtgever besluit deze activiteit niet in eigen beheer uit te voeren.

Voor de duidelijkheid wordt in dit verband opgemerkt dat de transporteur (aanbieder van de elektronische communicatiedienst) niet wordt aangemerkt als verzender zolang hij niet meer doet dan transporteren. Als hij ook hand- en spandiensten verricht (zoals het verzamelen van adressen) in het kader van het versturen van spam dan wordt ook hij aangemerkt als verzender. Het (materiële) begrip verzender brengt met zich mee dat indien de opdrachtgever in Nederland is gevestigd maar de ongevraagde communicatie vanuit het buitenland naar een Nederlandse abonnee wordt verzonden zonder dat is voldaan aan de wettelijke vereisten, dat dan deze opdrachtgever kan worden aangepakt. Alleen tegen ongevraagde communicatie in strijd met de Nederlandse wetgeving waarbij de opdrachtgever en de daadwerkelijke verzender zich buiten Nederland bevinden, kan niet worden opgetreden. Om de ongelijkheid tussen in Nederland gevestigde ondernemers en hun buitenlandse concurrenten te beperken worden in het nieuw voorgestelde tweede lid voor ongewenste communicatie aan ondernemers enkele versoepelingen voorgesteld ten aanzien van het uitgangspunt dat voor elke toezending van ongevraagde communicatie met marketingdoeleinden steeds vooraf toestemming moet worden verkregen van de abonnee. Op grond van het voorgestelde nieuwe tweede lid, wordt bij het verzenden van ongevraagde communicatie met marketingdoeleinden aan ondernemingen voldaan aan het vereiste van een vooraf te verkrijgen toestemming van de abonnee als de abonnee in het algemeen kenbaar heeft gemaakt ongevraagde communicatie te

willen ontvangen en op welk adres hij die marketinginformatie wenst te ontvangen. Voor het toezenden van marketinginformatie naar een dergelijk adres behoeft dus niet steeds voorafgaande toestemming te worden gevraagd en kunnen ondernemers ook op vrij eenvoudige wijze hun (potentiële) klanten bereiken met product- en diensteninformatie die voor die klanten van nut zou kunnen zijn. Hiermee wordt een mogelijke commerciële achterstand ten opzichte van hun buitenlandse concurrenten tot aanvaardbare proporties beperkt. Ook worden hiermee de lasten die met het vragen van voorafgaande toestemming verband houden in belangrijke mate teruggebracht.

Het nieuwe tweede lid, onderdeel b, bevat nog een versoepeling van het opt-in regime waar het gaat om het verzenden van ongevroegde communicatie naar ondernemingen in andere landen dan die behoren tot de Europese Economische Ruimte. Op grond van dit onderdeel moet de verzending van reclame naar ondernemingen in die landen voldoen aan de wetgeving die geldt in het desbetreffende land. Alleen als in het land waar de onderneming is gevestigd en waarnaar de reclame wordt verzonden, een opt-in regime geldt dan zal eerst een voorafgaande toestemming moeten worden verkregen. Ook in die gevallen mag van een voorafgaande toestemming worden uitgegaan als de reclame wordt verzonden naar het adres van een abonnee die in het algemeen bekend heeft gemaakt reclame te willen ontvangen op dat contactadres. Met deze regeling kunnen Nederlandse ondernemingen ook in landen die niet behoren tot de Europese Economische Ruimte – in belangrijke mate op voet van gelijkheid met hun buitenlandse concurrenten – hun (potentiële) klanten voorzien van hun product- en diensteninformatie. Natuurlijk dienen de ondernemingen zich wel van te voren op de hoogte te stellen van de geldende wetgeving in die landen waarnaar hun reclame wordt verzonden. Dit leidt niet tot bijzondere lasten omdat een onderneming die activiteiten wil ontplooiën in die landen ook anderszins zich op de hoogte zal moeten stellen van de voor hem relevante wetgeving in die landen en de daar geldende (handels)gebruiken en gewoonten.

3. Overleg en adviesverplichtingen

3.1 Afwijkend gebruik van frequentieruimte

Uit consultatie met de operators is gebleken dat zij in hoofdlijnen kunnen instemmen met de voorgestelde wetswijziging. Zij hebben wel opgemerkt dat de kwaliteit van de in te zetten apparatuur en de professionaliteit van de ambtenaren die deze apparatuur tijdens inzetten bedienen gewaarborgd dient te zijn. Daarnaast hebben de operators aangegeven dat zij graag van tevoren op de hoogte willen zijn, indien een afwijkend gebruik van frequentieruimte nodig mocht zijn ten behoeve van oefendoeleinden. Over de invulling hiervan zal nog nader overleg plaatsvinden met de operators.

Ten aanzien van de voorgestelde wijziging van artikel 3.10, eerste lid, van de Telecommunicatiewet is ervan afgezien deze ter consultatie voor te leggen aan het Openbaar Ministerie. De wijziging is voorbereid in een werkgroep waaraan werd deelgenomen door vertegenwoordigers van de ministeries van Justitie en Economische Zaken en van het Openbaar Ministerie.

3.2 Antenneregister

Over de wettelijke verankering van het antenneregister heeft een openbare consultatie plaatsgevonden. Diverse marktpartijen, zendamateurs en overheidsorganisaties hebben hierop gereageerd. Ook aan deelnemers van het Overlegplatform Post en Telecommunicatie (OPT) is gelegenheid geboden schriftelijk te reageren op het wetsvoorstel en de voorgenoemen

wijziging van het Frequentiebesluit. Bij brief van 17 augustus 2005 (kenmerk OPT – 2005/778) heeft het OPT haar reactie kenbaar gemaakt. Aangezien er één marktpartij – namelijk KPN – via het OPT heeft gereageerd en deze reactie dezelfde inhoud bevat als de reactie van KPN in de consultatie, zal in deze paragraaf verder niet gerefereerd worden aan de reactie vanuit het OPT. T-Mobile heeft zich bij de reactie van KPN aangesloten.

Hoewel de meeste reacties betrekking hebben op de uitwerking van het besluit en niet op de wet is ervoor gekozen toch in deze toelichting in hoofdlijnen in te gaan op de gemaakte opmerkingen, omdat daarmee een verduidelijking wordt gegeven van de bedoeling van het tweede lid van artikel 3.14 van het wetsvoorstel. Bovendien heeft de consultatie opgeleverd, dat voor bepaalde partijen zaken van belang zijn die op grond van de wet geadresseerd worden. De manier waarop de wetgever rekening houdt met gemaakte opmerkingen doet daarmee recht aan de geleverde inbreng. De gemaakte opmerkingen en de reactie daarop kunnen als volgt worden samengevat.

a. De reikwijdte van het antenneregister

Alle partijen hebben om uiteenlopende redenen opmerkingen gemaakt met betrekking tot de reikwijdte van het antenneregister. Meerdere partijen hebben zich afgevraagd waarom in de voorgenomen wijziging van het Frequentiebesluit wordt gekozen voor het outputvermogen in plaats van het inputvermogen. Bij de voorgenomen wijziging van het Frequentiebesluit zal het outputvermogen als uitgangspunt worden gehanteerd, omdat dit vermogen meer zegt over milieu-informatie dan het inputvermogen.

Marktpartijen zijn van mening dat overheidsantennes eveneens onder de registratieplicht vallen. Bij de voorgenomen wijziging van het Frequentiebesluit zal ook over het al dan niet registratieplichtig zijn van overheidsantennes worden besloten. Daarbij zal het belang van de (staats)veiligheid worden betrokken.

Burger@overheid is van mening dat antennes voor niet-vergunningplichtige frequentietoepassingen dienen te worden opgenomen in het register. Bij de uitwerking van de wijziging van het Frequentiebesluit zal bij eventuele opname in het register geen onderscheid worden gemaakt tussen vergunningplichtige en niet-vergunningplichtige frequentietoepassingen.

Diverse radiozendamateurs en hun belangenverenigingen hebben aangegeven dat zij niet of slechts in bepaalde situaties willen dat amateurantennes in het register worden opgenomen. Ook is opgemerkt dat, gegeven de wijze waarop radiozendamateurs omgaan met antennes, zoals het experimenteren met radiogebruik en antenne-opstellingen en veelvuldige kortstondige uitzendingen, amateurantennes niet in het register thuishoren. Anderen merken op dat uitsluitend antennes, die continu zenden, dienen te worden geregistreerd. Bij het besluit of de antennes van de radio-zendamateurs wel of niet in het register dienen te worden opgenomen, zal rekening worden gehouden met privacy-gevoelige informatie.

b. Moment van opname in het register

Marktpartijen hebben aangegeven moeite te hebben met het moment waarop antennes in het register dienen te worden opgenomen. Zij pleiten voor opname in het antenneregister indien een antenne in gebruik is genomen door de daadwerkelijke inzet van frequenties. In antwoord op vragen van het lid Van Dam (Kamerstukken II, 2005/06, nr. 315) is door de Minister van Economische Zaken aangegeven dat bij de wettelijke verankering van het register het moment van plaatsing van de antenneinstallatie bepalend is voor opname in het register. Dit wordt vooral ingegeven vanuit het perspectief van de burger; de burger neemt in zijn of

haar leefomgeving een antenne-installatie waar en ziet niet of deze wel of niet in gebruik is genomen.

Ten slotte zijn er opmerkingen gemaakt met betrekking tot de rapportagefrequentie. Operators van GSM en UMTS leveren momenteel éénmaal per drie maanden de gegevens voor het huidige register aan. Zij zien deze rapportagefrequentie graag gehandhaafd, omdat vaker rapporteren hogere administratieve lasten betekenen. Burger@overheid daarentegen pleit er voor dat mutaties in antennegegevens binnen één week in het register worden verwerkt. In de beantwoording op de bovenvermelde kamervragen is door de Minister van Economische Zaken op dit punt ingegaan. Bij de wettelijke verankering is het uitgangspunt dat gegevens actueel dienen te zijn. Met een maandelijkse rapportage kan aan de eis van actualiteit worden voldaan, waarbij de verzwarende administratieve last beperkt blijft. Voor de administratieve lasten van de rapportagefrequentie wordt verwezen naar hoofdstuk 4.

c. Welke gegevens moeten worden verstrekt?

Meerdere partijen vragen zich af welke gegevens in het register zullen worden opgenomen. Burger@overheid is van mening dat ook aangegeven moet worden van welk bedrijf de zender is. Eén marktpartij merkt op dat duidelijkheid moet worden gecreëerd binnen welk kader de overheid gegevens kan opvragen en welke informatie de Minister – in aanvulling op het register – kan verstrekken. Ook maakt deze partij zich zorgen over het feit dat mogelijk bedrijfsgevoelige informatie aan derden kan worden verstrekt. Bij nadere regelgeving zal worden aangegeven welke gegevens wel of niet in het register moeten worden opgenomen, waarbij rekening zal worden gehouden met de Wob.

Burger@overheid vindt dat degenen die via de telefoon of via e-mail actief informatie opvragen, dit kunnen doen zonder daarbij allerlei persoonsgegevens te verstrekken. Bij ministeriële regeling zullen nadere regels worden gesteld omtrent de identiteit van vragenstellers.

Het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) is om advies gevraagd teneinde zorgvuldig om te gaan met de privacy van radiozendamateurs. Bij brief van 21 november 2005¹ heeft het College geadviseerd om het beschikbaar stellen van informatie over de antennes van radiozendamateurs op een dusdanige wijze plaats te laten vinden dat geen persoonsgegevens van individuele radiozendamateurs via het openbare register worden verstrekt. Met dit advies zal bij de uitwerking van de registratieprocedure in een ministeriële regeling rekening worden gehouden.

d. administratieve lasten

Marktpartijen hebben moeite met de administratieve lasten die uit dit wetsvoorstel voortvloeien. Zij verzoeken dan ook om de additionele administratieve lasten, die naar hun mening vooral voortkomen uit de verplichting van het aanleveren van gewijzigde gegevens en het beantwoorden van vragen, niet door te berekenen aan de marktpartijen. Voor de hoogte van de administratieve lasten en de eventuele doorberekening daarvan aan partijen wordt verwezen naar hoofdstuk 4 van dit wetsvoorstel.

3.3 Versterking positie consument bij langdurige contracten

Het college van OPTA heeft met betrekking tot dit onderdeel van het wetsvoorstel afgezien van een formele uitvoeringstoets.

3.4 Uitbreiding van het spamverbod

Over de voorgenomen wijzigingen van artikel 11.7 en 11.8 heeft overleg plaatsgehad met een aantal marktpartijen, waaronder VNO-NCW. Ook aan deelnemers van het OPT is gelegenheid geboden schriftelijk te reageren op de voorgenomen wetswijzigingen. Bij brief van 20 december 2005

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

(kenmerk OPT – 2005/1197) heeft het OPT haar reactie kenbaar gemaakt. Eén marktpartij – namelijk VNO-NCW – heeft via het OPT gereageerd. VNO-NCW kan in belangrijke mate instemmen met de voorgestelde wijzigingen. De omschrijving van het begrip «verzender» in de memorie van toelichting stuit echter bij VNO-NCW op bezwaren. In het wetsvoorstel wordt niet alleen de opdrachtgever aangemerkt als verzender maar ook degene die in opdracht de mailing verzorgt. Deze omschrijving van het begrip verzender is in lijn met de toepassing van dit begrip in de handhavingspraktijk van het college van de OPTA in geval van het verzenden van ongevraagde communicatie naar natuurlijke personen. De continuïteit van de handhaving vereist een gelijke uitleg van het begrip verzender, zowel in het geval van het verzenden van ongevraagde communicatie aan natuurlijke personen als aan rechtspersonen. Er zou een handhavingsprobleem ontstaan als het begrip verzender beperkt blijft tot de opdrachtgever. Zo zou niet gehandhaafd kunnen worden als de opdrachtgever in het buitenland zit en de verzender in Nederland. In dat geval zouden beide partijen buiten schot blijven. Partijen die slechts als technisch doorgeefluik fungeren en te goeder trouw handelen, zullen door de OPTA niet worden vervolgd. De OPTA kan daarvoor beleidsregels vaststellen.

Bij brief van 3 januari 2006 (kenmerk z2005–1389)¹ heeft ook het CBP advies uitgebracht. De inhoud van de voorgestelde wijzigingen geeft het CBP geen aanleiding tot commentaar.

Bij brief van 2 januari 2006 (kenmerk OPTA/IPB/2005/203602) heeft het college van de OPTA de voorgestelde wetswijzigingen aan een uitvoeringstoets onderworpen. De OPTA onderschrijft het uitgangspunt om een gelijksoortige regeling te treffen voor ongevraagde communicatie aan zowel natuurlijke als rechtspersonen. Ook de geformuleerde uitzonderingsgronden hebben de instemming van de OPTA. De OPTA verwacht dat de uitvoering en handhaving van het voorstel op dezelfde wijze vorm krijgen als de uitvoering en handhaving van het verbod op het versturen van ongevraagde communicatie dat nu reeds geldt voor het verzenden van die communicatie aan natuurlijke personen. Dit is ook goed mogelijk omdat met dit voorstel een gelijksoortige regeling wordt beoogd voor zowel rechtspersonen als natuurlijke personen.

4. Toets inzake Bedrijfseffecten, Uitvoerbaarheid en Handhaafbaarheid alsmede Administratieve Lasten

4.1 Antenneregister

Het onderdeel van het wetsvoorstel dat betrekking heeft op het instellen van een antenneregister is voor een uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets voorgelegd aan het Agentschap Telecom. De daaruit naar voren gekomen bevindingen zijn verwerkt in het wetsvoorstel en de toelichting daarop.

Met betrekking tot de bedrijfseffecten wordt het volgende opgemerkt. Het onderhavige wetsvoorstel heeft weinig gevolgen voor bedrijven, die op grond hiervan verplichtingen opgelegd kunnen krijgen. De grootste last ligt bij de operators van GSM en UMTS, die deze last nu reeds vrijwillig op grond van het convenant dragen. Onderscheid kan worden gemaakt tussen toepassingen, waarbij op het moment van vergunningverlening bekend is, waar de antennes komen te staan (zoals bij omroep) en toepassingen, waarbij de uitrol en precieze antennelocaties pas na vergunningverlening bekend zijn. In het eerste geval is er geen aanvullende administratieve last, omdat de vergunning zelf reeds de gevraagde informatie bevat. De antennegegevens kunnen dan in het register worden opgenomen na toestemming van de operator. In het tweede geval speelt het aantal benodigde antennes een rol in de administratieve last. Gaat het om veel antennes zoals bij UMTS en GSM, dan zullen de desbetreffende

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

operators de gevraagde gegevens in een eigen administratie bijhouden, die in de praktijk een geautomatiseerde verwerking van dataverstrekking mogelijk maakt. De kosten zitten dan vooral in het maken van de elektronische interface (de vijf bestaande mobiele operators hebben dat allemaal reeds gedaan). Het maken van de huidige kwartaalrapportage zijn berekend op één manuur per rapportage.

Indien het gaat om één of enkele antennes ligt het voor de hand de gevraagde gegevens via een internet-invulformulier aan de Minister van Economische Zaken te verstrekken.

Bedrijven zijn uiteraard vrij om zelf te kiezen langs welke weg men gegevens wil aanleveren. In het geval er regelmatig mutaties in het antennebestand voorkomen, kan een geautomatiseerd systeem uitkomst bieden. Naar verwachting zal de doelmatigheid van beide methoden niet aanzienlijk afwijken van de bovenvermelde methode en daarmee ook de te verwachten administratieve lasten. De genoemde kosten die moeten worden gemaakt om de gegevens aan te leveren, zijn derhalve in de berekening geëxtrapoleerd naar de andere partijen, voor wie het wetsvoorstel van toepassing zal zijn.

Voor GSM/UMTS zijn de automatiseringskosten ca. € 61 500,- geweest. Deze automatisering hield in het ontwikkelen van een programma waarmee de relevante gegevens voor het register uit het eigen gegevensbeheer kon worden gehaald. Dit is een eenmalige investering geweest. Uitgaande van een afschrijvingstermijn van 3 jaar, is dat een afschrijving van € 20 500,- per jaar. Uitgaande van 12 rapportages per jaar, bedragen de jaarlijkse structurele lasten voor GSM/UMTS ca. € 4 600,-. De jaarlijkse administratieve lasten voor GSM/UMTS bedragen ca. € 25 000,- per jaar. Naast omroep en GSM/UMTS wordt een zes- à zevental operators verwacht voor WLL (Wireless Local Loop) en PAMR (Public Access Mobile Radio), waarvoor geldt dat een uitrol van een groot aantal antennes een significante administratieve last oplevert. Een PAMR-netwerk is een openbaar elektronisch communicatienetwerk voor mobiele communicatie tussen verschillende gebruikers; WLL is een (digitaal) radiosysteem. Voor een taxibedrijf geldt, dat vaak maar één antenne geregistreerd hoeft te worden. Een berekening zoals bij GSM/UMTS is gedaan kan ook worden gemaakt voor WLL en PAMR/PMR (PMR staat voor Private Mobile Radio en is een systeem voor mobiele communicatie van een bedrijf met zijn mobiele medewerkers). Hierbij zijn de totale structurele jaarlijkse administratieve lasten ca. € 30 200,-.

Aldus is becijferd, dat de administratieve lasten voor het bedrijfsleven jaarlijks in de buurt van € 55 000,- zullen liggen als rechtstreeks gevolg van onderhavig wetsvoorstel – hierin een afschrijving van 3 jaar voor een geautomatiseerd systeem meegenomen. Lasten voor overheidsdiensten en burgers (bijvoorbeeld zendamateurs) zijn hierin niet meegenomen. De inschatting is dat die lasten beperkt zijn.

Alternatieven voor de regelgeving

Er is een afweging gemaakt met betrekking tot de noodzaak om de openbaarmaking van antennegegevens wettelijk te verankeren. Deze noodzaak bleek aanwezig. In de huidige situatie worden de gegevens voor het register aangeleverd conform afspraken die in het kader van het antenneconvenant zijn gemaakt. Echter, niet alle partijen zijn bij het convenant betrokken. Bovendien gebeurt het aanleveren van de registergegevens momenteel nog op vrijwillige basis. Hierdoor kunnen er geen kwaliteitseisen aan de aan te leveren gegevens worden gesteld. Bij een wettelijke verankering kunnen alle partijen verplicht worden de antennegegevens aan te leveren en kunnen er kwaliteitseisen worden gesteld aan de betrouwbaarheid, volledigheid en actualiteit van de gegevens.

Advies Adviescollege toetsing administratieve lasten

Het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) heeft bij brief

van 20 januari 2006, kenmerk RL/RH/2006/025,¹ aangegeven het wetsvoorstel niet te toetsen. De reden is dat de omvang van de door dit wetsvoorstel veroorzaakte administratieve lasten beperkt is.

4.2 Versterking positie consument bij langdurige contracten

Aan het voorgestelde artikel 7.2a Telecommunicatiewet zijn geen extra administratieve lasten verbonden.

4.3 Uitbreiding van het spamverbod

Door het onderzoeksbureau EIM zijn de administratieve lasten in beeld gebracht. Bij de implementatie van artikel 13 van richtlijn 2002/58/EG in de Telecommunicatiewet, waarbij het opt-in regime verplicht werd voor de verzending van ongevraagde communicatie voor direct marketing-doeleinden aan natuurlijke personen, werden destijds de structurele administratieve lasten vanuit het toen nieuwe artikel 11.7 van de wet op nihil geraamd. Indertijd is wel rekening gehouden met eenmalige kosten voor aanpassing van de systeemsoftware, geraamd op totaal € 200 000,-. Verreweg de meeste gevestigde bedrijven in Nederland werken in de praktijk ook met verkregen toestemming bij de verzending van ongevraagde communicatie aan andere bedrijven. Het ongericht verzenden van grote hoeveelheden ongevraagde communicatie levert immers eerder imagoschade op dan dat het vruchten afwerpt. De meeste bedrijven behoeven dus geen extra wijzigingen aan te brengen aan hun technische infrastructuur. Het naar verwachting zeer beperkt aantal bedrijven in Nederland dat in dit traject niet op basis van verkregen toestemming werkt, zal eenmalige aanpassingskosten hebben. Op www.spamvrij.nl staan lijsten van Nederlandse organisaties die het afgelopen jaar spam hebben verstuurd of hebben doen versturen. Het gaat daarbij om een orde van grootte van enkele honderden bedrijven. De eenmalige aanpassingskosten, die juist samenhangen met de essentie van het voorstel, hangen af van de mate waarin gebruik wordt gemaakt van bedoelde berichten voor het overbrengen van ongevraagde communicatie. Verwacht mag worden dat deze bedrijven een voor hen zo effectief mogelijke oplossing zullen implementeren. De gemiddelde kosten kunnen worden geraamd op € 600,- per bedrijf.

Bedrijven worden niet verplicht tot het bijhouden van een register van door relaties verleende toestemmingen. Doorgaans zullen zij dit wel vastleggen in een relatiebestand. De eventueel door controles van de OPTA veroorzaakte administratieve lasten zijn normaal gesproken nihil, wanneer bedrijven zich aan de regels houden. Onderzoek en controle vloeien in dit kader meestal voort uit klachten. Als OPTA op grond van klachten bij een bedrijf een onderzoek instelt, zijn de informatieverplichtingen die voortkomen uit de vragen van OPTA geen administratieve lasten, maar handhavingskosten. Bedrijven die zich aan de regels houden worden op dit punt waarschijnlijk niet gecontroleerd. EIM verwacht dat de administratieve lasten vanuit handhaving door de OPTA van artikel 11.7 nihil zijn. De conclusie is dan ook dat de voorgenomen wijzigingen van artikel 11.7 en artikel 11.8:

- geen informatieverplichtingen aan de overheid met zich meebrengen;
- geen nieuwe informatieverplichtingen aan derden met zich meebrengen;
- geen of zeer beperkte eenmalige investeringen en/of aanpassingskosten met zich meebrengen.

De administratieve lasten voor deze bedrijven als gevolg van dit onderdeel van de wetswijziging zijn derhalve nihil.

De overige kosten die gemoeid zijn met dit onderdeel van de wetswijziging, zijn als volgt te omschrijven.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Het ontvangend bedrijf zal kosten kunnen hebben voor het verwerken van de eigen verklaringen van toestemming in het bedrijfssysteem. Een dergelijke bewaring van verklaringen is echter niet verplicht. De kosten die met de verwerking van toestemmingen zijn gemoeid, zijn geen inhoudelijke nalevingskosten maar normale kosten van de bedrijfsuitoefening die horen bij het up-to-date houden van het relatiebestand. Uiteraard heeft een bedrijf kosten als zij nieuwe elektronische contactgegevens voor ongevraagde communicatie wenst aan te maken en bekend maakt. Het aanmaken van een dergelijk elektronisch adres kost maximaal 15 minuten. Uitgaande dat de helft van de Nederlandse bedrijven dat gaat aanmaken, bedragen de eenmalige kosten € 3,4 miljoen (300 000 maal een kwart uur tegen een uurloon van € 45,-). Deze kosten zijn gemiddeld genomen per bedrijf gerekend, verwaarloosbaar. Bovendien worden deze kosten verantwoord gevonden omdat zij ertoe bijdragen dat ongewenste, ongevraagde communicatie verder wordt teruggedrongen. Onderzoek van Stratix Consulting in december 2004 heeft aangetoond dat de jaarlijkse kosten voor bedrijven die door spam worden veroorzaakt worden geraamd op € 116 miljoen, waarvan ruim 70% bestaat uit productiviteitsverlies. Veel spam komt uit het buitenland en is buiten het bereik van de wetgever. Door het instellen en beheren van spamfilters kan die spam worden geweerd. De kosten die hiermee zijn gemoeid zijn normale bedrijfskosten en zijn laag in vergelijking met de genoemde € 116 miljoen (een middelgroot bedrijf is aan goede software circa € 1 000,- per jaar kwijt). Het verzendend bedrijf zal handelingen moeten plegen om vooraf zeker te stellen dat toestemming voor verzending aanwezig is. Bedrijven die in de praktijk reeds op basis van verkregen toestemmingen werken, hebben geen aanvullende kosten. Bedrijven die actief zijn in het bedrijventraject en nog niet werken op basis van vooraf verkregen toestemming, zullen nieuwe kosten hebben. Deze kosten kunnen wel gezien worden als nalevingskosten. Van invloed op deze kosten is de mate waarin gebruik wordt gemaakt van bedoelde berichten voor het overbrengen van ongevraagde communicatie. Verwacht mag worden dat deze bedrijven ook in dit geval een voor hen zo effectief mogelijke oplossing zullen zoeken. Uitgaande van 5 minuten beslaglegging tegen een uurloon van € 45,- is een bedrijf circa € 4,- per nieuwe relatie kwijt om zeker te stellen dat toestemming reeds voorhanden is (via daarvoor bekendgemaakte elektronische contactgegevens) of om die toestemming te verkrijgen. Die kosten zijn gemiddeld genomen gering ten opzichte van de baten van de ontvangende bedrijven. Op kleinere bedrijven, zoals eenpersoonsbedrijven en startende ondernemingen, zouden die kosten overigens relatief gezien meer kunnen drukken dan bij grotere bedrijven. De conclusie is dan ook dat de inhoudelijke nalevingskosten van de voorgenomen wijzigingen van artikel 11.7 en artikel 11.8 klein zijn ten opzichte van de baten van de ontvangende bedrijven.

Advies Actal

Met het advies van Actal van 24 maart 2006, kenmerk RL/JH/2006/077,¹ inhoudende dat de handhaving van de wet door OPTA kan leiden tot vergaande informatieverplichtingen voor bedrijven en dat het wetsvoorstel ten aanzien van dit aspect geen kwalitatieve en kwantitatieve onderbouwing bevat, is rekening gehouden.

Het College stelt in genoemd advies verder dat het wetsvoorstel in conflict is met de afspraak over het aanbrengen van nationale koppen op Europese wet- en regelgeving. Daarbij wordt gewezen op de motie van de Tweede Kamerleden Van Egerschot en Kortenhorst (Kamerstukken II 2005/06, 29 826, nr. 21). In deze motie wordt de regering verzocht om elke afwijking op basis van het principe geen nieuw beleid te introduceren dat stringenter is dan de Europese normen voorschrijven, tenzij een specifiek Nederlands probleem een specifiek Nederlands oplossing vergt, nader te motiveren en aan te geven wat de eventuele extra kosten en de te

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

verwachten nalevingskosten zijn. Gelet op de wens van de Tweede Kamer om tot een opt-in regime voor bedrijven te komen en mede gelet op het feit dat initiatieven tot zelfregulering niet hebben geleid tot een zinvolle invulling van deze wens, zoals gemotiveerd in paragraaf 2.4.1 van deze toelichting, is een uitzondering op de genoemde motie te rechtvaardigen. Bovendien wegen zoals aangegeven de baten van het voorstel ruim op tegen de kosten die gemoeid zijn met het voorstel. Aanvullend wordt opgemerkt dat landen als Spanje, België, Denemarken en Italië, Nederland al met wetgeving zijn voorgegaan.

Het College merkt voorts op dat het wetsvoorstel niet de verzending van commerciële berichten door bedrijven uit het buitenland inperkt en dat daarom het doel van het wetsvoorstel niet volledig wordt bereikt. Het doel is om overlast en schade aan bedrijven als gevolg van spam te beperken. Het is bekend dat veel spam afkomstig is uit het buitenland, maar dat vormt nog geen reden om, mede gelet op de wens van de Tweede Kamer, geen maatregelen te treffen voor de bedrijven die in Nederland spam versturen. Gelet op het belang van een internationale harmonisatie van de aanpak van spam worden daarnaast ook inspanningen verricht om te komen tot internationaal geharmoniseerde wetgeving op dit terrein.

II. ARTIKELEN

Artikel I

Onderdeel A

Bij Besluit van 8 maart 2005 (Stb. 2005, 142) zijn de artikelen 16 en 17 van het Frequentiebesluit gewijzigd. Deze artikelen hebben betrekking op de voorschriften en beperkingen die aan een vergunning kunnen worden verbonden. Conform de systematiek van richtlijn nr. 2002/20/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 7 maart 2002 (de Machtigingsrichtlijn) is daarbij het onderscheid vervallen tussen enerzijds vergunningen voor het gebruik van frequentieruimte bestemd voor openbaar elektronisch communicatienetwerken of openbare elektronische communicatiediensten en anderzijds de overige vergunningen voor gebruik van frequentieruimte. De voorschriften en beperkingen die aan vergunningen kunnen worden verbonden hebben in het bijzonder betrekking op het ordelijk en doelmatig gebruik van frequentieruimte. In deze systematiek is er geen sprake meer van specifieke voorschriften die betrekking hebben op het aanbieden van openbare elektronische communicatienetwerken of openbare elektronische communicatiediensten en niet zien op de technische aspecten van het gebruik. Op dergelijke bepalingen zou, conform artikel 15.1, eerste lid, van de Telecommunicatiewet, toezicht worden gehouden door het college van OPTA. Het is in verband met deze toezichtsrol dat in artikel 3.5, eerste lid, is bepaald dat het college in de gelegenheid wordt gesteld advies uit te brengen over voorschriften en beperkingen, verbonden aan een frequentievergunning voor openbare elektronische communicatienetwerken of -diensten. Door de geschetste wijziging van het Frequentiebesluit heeft het advies van het college over voorschriften en beperkingen zijn betekenis verloren. Daarom wordt de adviesrol in artikel 3.5, eerste lid, beperkt tot de omvang van de vergunningen.

Onderdeel B

De verruiming van artikel 3.10, eerste lid, heeft betrekking op vier situaties. In onderdeel a, van artikel 3.10, eerste lid, gaat het om gevallen waarin het afwijkend gebruik van frequentieruimte nodig is ter voorkoming, beëindiging of opsporing van een zeer ernstig misdrijf. Qua formu-

lering wordt aangesloten bij het Wetboek van Strafvordering. De vraag óf politie of justitie in een specifiek geval bevoegd is tot inzet van een opsporingsmiddel, wordt niet beantwoord door artikel 3.10 van de wet, maar door de bepalingen waarin de bevoegdheden van politie en justitie zijn neergelegd, dat wil zeggen in algemene zin artikel 2 van de Politiewet en de artikelen 141 en 142 van het Wetboek van Strafvordering en voor zover het bijzondere opsporingsbevoegdheden betreft de specifieke bepalingen krachtens dat laatste Wetboek. Zo bepaalt artikel 126m van het Wetboek van Strafvordering dat in heel specifieke gevallen communicatie kan worden opgenomen (afgetapt) zonder medewerking van de aanbieder. Als het daarvoor nodig is een technisch hulpmiddel te gebruiken waarmee wordt afgeweken van het normale gebruik van frequentieruimte (bijvoorbeeld de zogenaamde IMSI-catcher), dan wordt de bevoegdheidsgrondslag gevonden in artikel 126m van het Wetboek van Strafvordering juncto de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 126ee van dat Wetboek, die voorziet in de mogelijkheid van inzet van dat technische hulpmiddel. De daadwerkelijke inzet is dan evenwel nog afhankelijk van de toestemming van de beide Ministers die op grond van artikel 3.10, eerste lid, van de wet, nodig is om af te mogen wijken van het normale gebruik van frequentieruimte.

In onderdeel b wordt specifiek verwezen naar de mogelijkheid die in artikel 565, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering is opgenomen om voor de opsporing van ontvluchte (of anderszins aan te houden) gedetineerden dezelfde bevoegdheden te hanteren als welke beschikbaar waren bij de opsporing van het feit waarvoor zij veroordeeld zijn. Deze regeling houdt in dat als iemand uit detentie is ontsnapt, die bijvoorbeeld voor moord of doodslag was veroordeeld tot een gevangenisstraf, voor de opsporing van de verblijfplaats van deze persoon dezelfde mogelijkheden ter beschikking staan als die ter beschikking staan in het kader van de opsporing van het delict moord of doodslag.

Onderdeel c heeft betrekking op gevallen waarin iemand – zonder dat sprake hoeft te zijn van een strafbaar feit – in acuut levensgevaar verkeert en het nodig is de precieze verblijfplaats te achterhalen en de situatie zonodig te beëindigen. Indien iemand een mobiele telefoon bij zich heeft is er een mogelijkheid zijn verblijfplaats te achterhalen met apparatuur waarmee wordt afgeweken van het normale gebruik van frequentieruimte. Het kan bijvoorbeeld gaan om mensen die vermist zijn maar waarvan het aannemelijk is dat zij zich in een bepaalde regio ophouden, Als zij in levensgevaar verkeren, bijvoorbeeld doordat zij verstoken zijn van de noodzakelijke medicijnen, kan er reden zijn om vergaande middelen in te zetten om hun verblijfplaats te achterhalen.

Onderdeel d ten slotte betreft de situatie waarin inzet van middelen waarmee een afwijkend gebruik van frequentieruimte plaatsvindt, nodig is om personeel door middel van oefening voor te bereiden op een eventuele daadwerkelijke noodzaak voor inzet van de middelen. De reguliere opleiding van personeel zal doorgaans plaats moeten vinden in situaties waarin geen inbreuk wordt gemaakt op het normale gebruik van frequentieruimte, bijvoorbeeld door een frequentie te kiezen waarvoor geen vergunning is vereist, of te oefenen onder gecontroleerde omstandigheden (bijvoorbeeld op een afgelegen oefenterrein) zodat de aanbieder van de elektronische communicatiedienst geen hinder ondervindt van het afwijkende gebruik van frequentieruimte. In bijzondere gevallen, dat wil zeggen indien er een noodzaak is voor het oefenen van personeel en het testen van apparatuur in de meest realistische omstandigheden, zal toestemming gegeven kunnen worden voor een afwijkend gebruik van frequentieruimte voor dit doel. Deze vorm van oefenen zal altijd dienen te geschieden onder directe supervisie van een opsporingsambtenaar die uiterst bekwaam is in de toepassing van dergelijke middelen.

In artikel 3.14, eerste lid, wordt de wettelijke basis gelegd voor het antenneregister. De Minister van Economische Zaken houdt een openbaar register bij met gegevens ten aanzien van antenne-opstelpunten, antennesystemen en antennes.

Ingevolge het tweede lid van artikel 3.14 worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld omtrent het register. Allereerst zal geregeld moeten worden, welke antennes wel en niet in het register opgenomen worden. Gedacht wordt aan een algemene bepaling op grond van technische parameters en een limitatieve lijst van antennes in een ministeriële regeling. De ontwikkeling van nieuwe draadloze technieken gaat dermate snel, dat een flexibel inspelen op deze technologieën wenselijk is. Ook antennes voor vergunningvrije toepassingen kunnen registratieplichtig zijn, als deze voldoen aan de criteria én als deze van maatschappelijk belang worden geacht. In het frequentiebeleid kan maatwerk worden geleverd door op grond van artikel 3.6, tweede lid, van de Telecommunicatiewet aanvullende eisen te stellen als daar gelet op de lokale situatie aanleiding voor bestaat. Soms kan bewust worden gekozen voor een hoger geplaatste antenne met een aangepast uitgestraald vermogen. Indien lokale omstandigheden daarom vragen worden dergelijke eisen in de vergunning opgenomen. Bij vergunningvrije toepassingen komt dit uiteraard niet voor, maar in sommige gevallen is het wel wenselijk om te weten, waar antennes staan die voor vergunningvrije frequenties worden gebruikt.

De inrichting van het register en de soorten in het register op te nemen gegevens houden verband met elkaar (artikel 3.14, tweede lid, onderdelen a en b). Het register is via internet gratis te raadplegen. Personen en instellingen, die niet over een internetaansluiting beschikken kunnen op telefonische aanvraag gegevens toegezonden krijgen via de post. De inrichting van het register moet aansluiten bij enerzijds de doelstelling van transparante informatievoorziening en anderzijds de eisen van privacy, bedrijfsvertrouwelijkheid en staatsveiligheid zoals deze worden gesteld in de Wbp en de Wob. Daarom ligt de nadruk op bevraging op grond van het postcodegebied. Bewust wordt een drempel ingebouwd om op eenvoudige wijze een heel netwerk in kaart te brengen. Locatiegegevens op een kaartje van het postcodegebied dragen bij aan de transparantie en de informatiebehoefte.

Uit hoofde van bestaande taken kan de Minister van Economische Zaken informatie vragen aan frequentiegebruikers; dit is limitatief beschreven in het Frequentiebesluit. Voor zover ten behoeve van het register aanvullende informatie nodig is, zullen hiervoor wederom in het Frequentiebesluit nadere regels opgenomen worden. Er bestaat onderscheid tussen de informatiebehoefte voor het toezicht op frequentiegebruik en hetgeen van deze informatie in het register openbaar wordt gemaakt. Hetgeen in het openbare register wordt opgenomen zal rechtstreeks verband houden met het informatieve doel en de transparantie.

Personen en instellingen, die verplicht worden om gegevens te leveren zullen vooral frequentiegebruikers zijn en vaak een vergunning hebben voor het gebruik van frequenties. Het gaat dan om de gebruikers van toepassingen van eerder genoemde soorten van antennes, die voor registratie in aanmerking komen. Het kunnen ook gebruikers ten behoeve van vitale overheidstaken zijn of instellingen die ten behoeve van vergunninghouders de technische ondersteuning bieden (zoals bij omroep). Ook kan een verplichting tot het leveren van gegevens worden overgedragen aan een zendermaatschappij.

De soorten gegevens, die deze partijen moeten aanleveren en de vorm waarin, dienen aan te sluiten bij de doelstelling en de inrichting van het register. Waar mogelijk kan elektronische levering van gegevens in een voorgeschreven vorm ertoe bijdragen, dat hiermee snel efficiënt en met

zo min mogelijk administratieve belasting voldaan kan worden aan de verplichting. De afspraken hieromtrent in en bij het antenneconvenant met de mobiele operators blijken in de praktijk goed werkbaar en strekken hiervoor als voorbeeld.

Om de betrouwbaarheid van het register te kunnen waarborgen zijn aanvullende regels over actualiteit, volledigheid en juistheid van gegevenslevering gewenst (onderdelen b en d van artikel 3.14, tweede lid). Uitgegaan wordt van een termijn van één maand, waarbinnen gegevens van nieuwe locaties dan wel wijzigingen in bestaande locaties moeten worden aangeleverd. Op basis van deze regels kan steekproefsgewijs toezicht worden gehouden en kunnen maatregelen dan wel sancties worden getroffen bij ingebrekestelling.

De in het register openbaar gemaakte gegevens kunnen aanvullende vragen of opmerkingen oproepen. Dergelijke vragen zullen binnen een redelijke termijn worden beantwoord. Naar de aard van de vragen kan het zijn, dat hiervoor de operator in kwestie geraadpleegd moet worden.

Het antenneregister is slechts effectief indien de regels ten aanzien van de verplichte verstrekking van gegevens ten behoeve van het register en het tijdstip en de wijze waarop de gegevens voor opname in het register dienen te worden aangeleverd, op adequate wijze kunnen worden gehandhaafd. Met het uitbreiden van artikel 15.1 van de Telecommunicatiewet met een bepaling ten aanzien van het antenneregister wordt hierin voorzien. Het Agentschap Telecom is belast met de handhaving van deze bepaling.

Onderdeel D

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om een onvolkomenheid in artikel 4.10, achtste lid, van de Telecommunicatiewet te herstellen. Hiermee wordt het mogelijk om bij algemene maatregel van bestuur ook regels te stellen omtrent het bepaalde in artikel 4.10, tweede lid, van de Telecommunicatiewet.

Onderdeel E

Het voorgestelde artikel 7.2a van de Telecommunicatiewet heeft in de eerste plaats betrekking op overeenkomsten van levering van een elektronische communicatiedienst gesloten tussen de aanbieder en de consument. Zie hiervoor de definitie in artikel 1.1 onder f, van de Telecommunicatiewet. Het artikel ziet voorts op de overeenkomst met betrekking tot de levering van een programmadienst gesloten tussen de aanbieder en consument. Dit zijn overeenkomsten die betrekking hebben op diensten die geheel of hoofdzakelijk bestaan uit het aanbieden van programma's aan het algemene publiek of een deel daarvan (artikel 1.1, onder aaa, van de Telecommunicatiewet).

Dit wetsvoorstel bepaalt dat de genoemde contracten voor bepaalde tijd of onbepaalde tijd kunnen worden gesloten. Contracten voor bepaalde tijd mogen niet langer dan twee jaar duren. Indien een overeenkomst langer dan één jaar duurt, moet het voor de consument in ieder geval mogelijk zijn de overeenkomst tegen redelijke kosten af te kopen na één jaar. Dit zijn de door de consument periodiek te betalen vaste vergoedingen. Als vaste vergoedingen worden aangemerkt de resterende abonnementskosten, zonder extra boeteclausules. Dit betekent dus ook dat bijvoorbeeld de mogelijke gespreksopbrengsten die de aanbieder zou verwachten, niet in rekening gebracht kunnen worden bij de consument. De aanbieder dient wel in zijn contract met de consument (in de algemene voorwaarden) de in rekening te brengen resterende abonnementskosten aan te geven. Overeenkomsten voor onbepaalde tijd kunnen kosteloos worden opgezegd. Het bepaalde over de vergoeding van kosten bij opzegging in

het voorgestelde artikel kan worden gezien als een nadere uitwerking van artikel 237 Boek 6, onder i, van het Burgerlijk Wetboek. Bij overeenkomsten voor bepaalde tijd en bij overeenkomsten voor onbepaalde tijd, geldt een opzegtermijn van maximaal vier weken. Deze opzegtermijn is korter dan zou zijn toegestaan op grond van artikel 237 Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek.

Voor wat betreft overeenkomsten voor bepaalde tijd is het in strijd met het voorgestelde artikel 7.2a indien de aanbieder in zijn contract (in de algemene voorwaarden) met de consument van te voren overeenkomt dat indien de looptijd van de overeenkomst van bijvoorbeeld twee jaar is verstreken, de overeenkomst automatisch wordt voortgezet in wederom een overeenkomst voor bepaalde tijd van bijvoorbeeld twee jaar. Immers, in een dergelijk geval wordt dezelfde overeenkomst voortgezet en wordt geen nieuwe overeenkomst voor bepaalde tijd gesloten. Een van de ontwikkelingen in de ICT-markt is dat marktpartijen elkaar beconcurreren door een aanbod van gebundelde diensten, waarbij bijvoorbeeld telefonie, internet, en doorgifte van radio- en televisiesignalen, worden aangeboden. Indien de verschillende diensten zijn gebundeld in één overeenkomst, en daaromtrent niets anders is overeengekomen, wordt het gehele contract (dus ook de andere verleende diensten) beëindigd als een consument één van die diensten opzegt. De aanbieders kunnen in hun overeenkomsten met consumenten ook overeenkomen (over het algemeen zal dit dan in de algemene voorwaarden zijn geregeld) dat de consument de verschillende diensten onafhankelijk van elkaar kan opzeggen. Dit betekent dat de diensten, die niet worden opgezegd «gewoon» blijven doorlopen conform de termijn op grond van het voorgestelde artikel 7.2a. Voor bepaalde openbare elektronische communicatiediensten (waaronder telefonie) hebben abonnees bij het opzeggen van de overeenkomst het recht hun nummer te behouden als zij overstappen naar een andere aanbieder (nummerportabiliteit). Dat geldt dus ook bij het opzeggen van een overeenkomst voor bepaalde tijd, zoals bedoeld in het derde lid van het voorgestelde artikel 7.2a. Toegesplitst op een tweejarige overeenkomst, betekent dit dat bij opzegging in het tweede contractjaar het telefoonnummer kan worden meegenomen, zonder dat daarvoor extra kosten in rekening kunnen worden gebracht, anders dan hiervoor genoemde abonnementskosten en eventueel de kosten, bedoeld in artikel 4.10, achtste lid, van de Telecommunicatiewet.

Een aanbieder kan niet ten nadele van de consument in zijn contract met de consument of in de algemene voorwaarden afwijken van het bepaalde in het voorgestelde artikel 7.2a. Indien een aanbieder dit wel doet, levert dit een vernietigbaar beding op (artikel 3:40, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek).

Het college van OPTA is belast met het bestuursrechtelijk toezicht (op grond van artikel 15.3, derde lid, Telecommunicatiewet) en de handhaving (op grond van artikel 15.4, vierde lid, Telecommunicatiewet) van de bepaling.

Onderdelen F en G

Het huidige artikel 11.7, eerste lid, juncto artikel 11.8 bevat het verbod op het zonder voorafgaande toestemming overbrengen van ongevraagde communicatie voor commerciële, ideële of charitatieve doeleinden door middel van elektronische berichten aan abonnees zijnde natuurlijke personen. Dit verbod maakt geen onderscheid tussen natuurlijke personen die handelen uit hoofde van beroep en bedrijf en natuurlijke personen die als privé-persoon handelen. Dit uitgangspunt dat steeds voorafgaand aan het verzenden van ongevraagde elektronische berichten met marketingdoeleinden eerst toestemming nodig is van de abonnee waaraan het bericht wordt verzonden, wordt «opt-in» genoemd. Deze opt-in eis wordt in het tweede lid van artikel 11.7 verzacht. Contact-

gegevens die zijn verkregen in het kader van de verkoop van een product of dienst mogen door de verkoper in de toekomst worden gebruikt voor ongevraagde elektronische communicatie met marketingdoeleinden als het gaat om soortgelijke producten of diensten en bij de verkoop daarvoor toestemming is verkregen van de koper. Op grond van artikel 11.8 zijn alleen rechtspersonen uitgezonderd van de opt-in eis.

In het voorliggende onderdeel F worden voorstellen gedaan tot wijziging van artikel 11.7 die verband houden met de voorgestelde wijziging in onderdeel G die inhoudt dat het verbod op ongevraagde elektronische communicatie met marketingdoeleinden zonder voorafgaande toestemming wordt uitgebreid naar rechtspersonen. Naast de verzachting van de opt-in eis zoals die is geregeld in het huidige tweede lid van artikel 11.7 en die zal gelden voor zowel natuurlijke personen als rechtspersonen, zijn er redenen om aan abonnees die een rechtspersoon zijn of een natuurlijke persoon die handelt in de uitoefening van beroep of bedrijf de mogelijkheid te bieden de vereiste voorafgaande toestemming niet van geval tot geval maar in zijn algemeenheid te geven. Met deze mogelijkheid, die wordt opgenomen in een nieuw tweede lid van artikel 11.7, wordt tegemoet gekomen aan de wens zelf te bepalen of zij ongevraagde elektronische communicatie met marketingdoeleinden willen ontvangen, op welk adres zij dat willen ontvangen en voor welk doel zij het willen ontvangen. Op deze wijze kunnen zij selectief een algemene toestemming geven voor het aan hen langs elektronische weg versturen van elektronische marketingberichten. Met deze regeling kunnen anders dan nu het geval is ook ondernemingen die geen rechtspersoonlijkheid bezitten, als zij dat wensen, in algemene zin toestemming verlenen voor het toezenden van ongevraagde communicatie met marketingdoeleinden. Voor deze categorie van natuurlijke personen, namelijk natuurlijke personen die handelen in de uitoefening van hun beroep of bedrijf, behoeft niet steeds – dat is de keus die de desbetreffende ondernemer die geen rechtspersoonlijkheid bezit kan maken – de eis te gelden dat voor elke toegezonden ongevraagde communicatie voorafgaande toestemming van hem dient te zijn verkregen.

Een abonnee verleent een dergelijke algemene toestemming door bekend te maken ongevraagde elektronische berichten met marketingdoeleinden te willen ontvangen en welk contactadres daarvoor beschikbaar is. Daarbij kan de abonnee de beperking aanbrengen dat hij slechts reclame wil ontvangen die beantwoordt aan bepaalde bekendgemaakte doelen.

Daarmee moet de verzender van de elektronische berichten met marketingdoeleinden rekening houden. Alleen dan wordt door hem voldaan aan het vereiste dat voorafgaande toestemming is verkregen.

Het is aan de abonnee zelf om te bepalen hoe een contactadres waarop ongevraagde elektronische berichten kunnen binnenkomen eruit komt te zien. Voor een fax kan dat een speciaal faxnummer zijn; voor e-mail een bepaald emailadres.

Indien de abonnee een rechtspersoon is en die rechtspersoon heeft niet in het algemeen kenbaar gemaakt (bepaalde) ongevraagde elektronische berichten met marketingdoeleinden te willen ontvangen en op welk contactadres de verzender alvorens reclamemateriaal aan de rechtspersoon toe te sturen daarvoor toestemming van die rechtspersoon dient te verkrijgen. Er mag van worden uitgegaan dat een verleende toestemming geldt voor onbepaalde tijd, dat wil zeggen tot het moment dat de toestemming wordt ingetrokken. Dit is slechts anders als bij het verlenen van toestemming uitdrukkelijk het voorbehoud wordt gemaakt dat de verleende toestemming slechts geldt voor het eenmalig toesturen van reclamemateriaal of voor een bepaalde periode. In dit verband zij ook nog verwezen naar overweging 17 van de richtlijn.

Wellicht ten overvloede wordt er nog op gewezen dat ondernemingen onderling ook ongevraagde reclame over producten en diensten kunnen toezenden als dat geschiedt binnen een bestaande klantenrelatie als

bedoeld in het derde lid van artikel 11.7. Deze soft-in bepaling is dus niet alleen van toepassing op natuurlijke personen maar ook op rechtspersonen. Op grond hiervan en op grond van de uitzondering in het tweede lid blijven er voor het Nederlandse bedrijfsleven voldoende mogelijkheden over om gewenste ongevraagde reclame over producten en diensten te blijven ontvangen.

De voorgestelde leden 5 en 6 vervangen het huidige vierde lid. Het betreft hier een redactionele verbetering van het bestaande lid. In het huidige vierde lid is geregeld dat het gebruik van andere dan de in het eerste lid van artikel 11.7 genoemde middelen voor het overbrengen van ongevraagde communicatie voor commerciële, ideële of charitatieve doeleinden is onderworpen aan het zogeheten opt-out regime. Van deze middelen mag men gebruik maken, tenzij de desbetreffende abonnee daartegen bezwaar heeft gemaakt. Bij amendement is deze bepaling aangevuld met het voorschrift dat bij elke overgebrachte communicatie de abonnee steeds de mogelijkheid moet worden geboden om verzet aan te tekenen tegen het verder gebruik van zijn elektronische contactgegevens. Tot op heden is anders dan in het huidige tweede lid niet geregeld dat in geval van verzet het gebruik van die contactgegevens onmiddellijk dient te worden beëindigd. Deze onvolledigheid wordt nu weggenomen door artikel 41, tweede lid, van de Wbp van overeenkomstige toepassing te verklaren; dat wil zeggen dat degene die de contactgegevens voor het hier bedoelde doel heeft aangewend, maatregelen dient te nemen om in het geval van verzet de verwerking van deze gegevens voor dat doel terstond te beëindigen.

Onderdeel I

In artikel 18.3, eerste lid, is bepaald dat de Minister in een aantal gevallen advies vraagt aan de raad van bestuur van de mededingingsautoriteit (NMa). Het betreft advies bij de mogelijke uitsluiting van een of meer aanbieders van het verkrijgen van een vergunning (artikel 3.3, tiende lid) en weigering of intrekking van een vergunning in verband met aanzienlijke beperking van de daadwerkelijke mededinging op de relevante markt (de artikelen 3.6, tweede lid, onderdeel d, en 3.7, tweede lid, onderdeel f). Om redenen van efficiency en gelet op het feit dat het college van OPTA periodiek marktanalyses uitvoert en mede daardoor beschikt over gedetailleerde kennis van de elektronische communicatiesector, ligt het voor de hand de adviesfunctie van artikel 18.3, eerste lid, neer te leggen bij het college. Daarmee wordt overigens op geen enkele wijze vooruitgelopen op de toekomstige organisatorische inrichting van het sectorspecifieke toezicht.

Voorts is van de gelegenheid te gebruik gemaakt om de voorgeschreven samenwerking tussen OPTA en NMa te verduidelijken. Daartoe zijn het tweede en derde lid van artikel 18.3 aangepast. In het belang van een effectieve en efficiënte besluitvorming en het terugdringen van administratieve lasten voor marktpartijen, moet in het samenwerkingsprotocol ook aandacht worden besteed aan de procedures voor informatie-uitwisseling tussen het college van OPTA en de raad van bestuur van de mededingingsautoriteit.

Artikel II

Onderdelen F en G

Voor een goede naleving van deze wet is het belangrijk dat voldoende tijd wordt ingeruimd voor voorlichting aan ondernemingen die met deze regeling te maken krijgen. Ook dient het bedrijfsleven in voldoende mate in de gelegenheid te worden gesteld zich voor te bereiden ter zake van het algemeen bekendmaken naar welke contactadressen ongevraagde

communicatie kan worden verzonden en indien wenselijk welke soort reclame zij wensen te ontvangen. Ook behoeven hun contacten met verzenders van elektronische berichten met marketingdoeleinden zonedig aanpassing. Daarenboven zijn de ondernemingsorganisaties voornemens ter ondersteuning van de wettelijke regeling een gedragscode tot stand te brengen. Ook dit zal enige tijd vergen. Tot slot dient het college van de OPTA de gelegenheid te hebben zich voor te bereiden op zijn nieuwe handhavingstaak en indien gewenst beleidsregels bekend te maken betreffende de wijze waarop die taak zal worden uitgevoerd. Omdat thans niet op voorhand kan worden vastgesteld hoeveel tijd voor deze verschillende activiteiten redelijkerwijs dient te worden ingeruimd, is bepaald dat de wet in werking treedt op een bij koninklijk besluit vast te stellen tijdstip dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

De Minister van Economische Zaken,
J. G. Wijn