

Vergaderjaar 2007–2008

30 661

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

C

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 10 april 2008

Ik heb met belangstelling kennis genomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Economische Zaken. Hieronder zal ik op de vragen van de leden van enkele fracties ingaan. Bij de beantwoording is de volgorde van de vragen uit het verslag gevolgd. Ik hoop dat de beantwoording zal bijdragen aan een spoedige afronding van het wetsvoorstel.

#### **Contractsduur**

##### *– afwijking Burgerlijk Wetboek*

De leden van de CDA-fractie zijn in zijn algemeenheid geen voorstander van het treffen van allerlei sectorspecifieke regelingen die afwijken van de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek. Gezien de omvang van het aantal contracten, de grote verscheidenheid van consumenten en het nagestreefde doel, de consumentenbescherming, de innovatie en het uitgangspunt zo min mogelijk beperkingen te creëren voor toetreders op de markt, valt een bijzondere regeling evenwel te billijken.

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

Zowel in de Elektriciteitswet als in de Gaswet zijn bepalingen te vinden waarin met betrekking tot de in acht te nemen opzegtermijnen ten gunste van de consument/eindgebruiker wordt afgeweken van de bepalingen in het Burgerlijk Wetboek. Verder zijn er in diverse wetten, zoals de Wet op het financieel toezicht en Zorgverzekeringswet, bepalingen opgenomen die beogen de consument/eindgebruiker in aanvulling op het Burgerlijk wetboek extra bescherming te bieden. Met de leden van de fractie van het CDA is de regering van opvatting dat er met betrekking tot de elektronische communicatiesector goede gronden zijn om te voorzien in afwijkende regels. Dergelijke gronden zijn er niet ten aanzien van de andere door voornoemde leden bedoelde overeenkomsten. Er bestaat dan ook geen voornemen om te komen met andere van het Burgerlijk Wetboek

afwijkende wetgeving. Wel is een initiatief wetsvoorstel van de leden Crone en Van Dam houdende wijziging van Boek 2 en Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek (stilzwijgende verlenging en opzegtermijn bij lidmaatschappen, abonnementen en overige overeenkomsten) bij de Tweede Kamer aanhangig (Kamerstukken II 2005/06, 30 520).

– *zelfregulering als alternatief*

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

Deze leden twijfelen over de wijze waarop de invoering van een verkorte opzegtermijn moet worden bewerkstelligd, door middel van wetgeving dan wel door middel van convenanten. Beide methoden kunnen inderdaad een effectief middel zijn om veranderingen ten gunste van consument/gebruikers in te voeren. Belangrijk voor een beslissing om iets over te laten aan zelfregulering daarbij is wel dat ook vanuit de betrokken marktpartijen gezien goede gronden bestaan om tot zelfregulering over te gaan. In dit geval is dat niet zo. Een aanbieder zal in het algemeen de voorkeur geven aan een zo lang mogelijke opzegtermijn omdat het behouden van een bestaande klant vanuit zijn perspectief gezien meer zekerheid biedt. Bij korte opzegtermijnen kan hij in principe gemakkelijker nieuwe klanten aantrekken maar ook gemakkelijker bestaande klanten verliezen. De door de leden van de VVD-fractie gesuggereerde aanpak zal er dan ook naar alle waarschijnlijkheid niet toe leiden dat alle aanbieders een opzegtermijn van ten hoogste een maand zullen hanteren. Het is tegen deze achtergrond dat gekozen is voor een wettelijke regeling die immers leidt tot een snelle en eenduidige invoering van de verkorte opzegtermijn.

– *gemengde overeenkomsten*

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

Daar waar met korting of gratis een randapparaat (of een ander product) ter beschikking wordt gesteld zal de vergoeding voor dit apparaat door de aanbieder zijn verwerkt in de prijs die (periodiek) moet worden betaald voor de afname van de elektronische communicatiedienst. Omdat het wetsvoorstel de mogelijkheid ongemoeid laat om contracten aan te gaan voor bepaalde duur zonder de mogelijkheid van tussentijdse opzegging blijft het voor de aanbieder mogelijk om het met gratis of met korting verstrekte randapparaat terug te verdienen. Opzeggen na verloop van de initiële («terugverdien») periode betekent voor de gebruiker dat hij het randapparaat zonder verdere kosten mag behouden.

In het geval er in het kader van de afname van een elektronische communicatiedienst sprake is van verhuur van randapparatuur zal in de regel door partijen zijn overeengekomen, meestal in vorm van algemene voorwaarden, wat de gevolgen zijn voor de verhuur van de apparatuur in geval van het beëindigen van de (elektronische communicatie)dienstverlening. De regering verwacht dan ook niet dat er op dit punt in de praktijk veel problemen zullen ontstaan. Daar waar een expliciete regeling ontbreekt, zal uit de omstandigheden van het geval moeten worden afge-

leid wat tussen partijen geldt. Wanneer er sprake is van een gecombineerde prijsstelling is dit een belangrijke aanwijzing dat de verhuur van het randapparaat en de levering van de dienst onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Opzegging van de elektronische communicatiedienst leidt in dat geval dan ook tot beëindiging van de huurovereenkomst. Dit geldt op overeenkomstige wijze voor een overeenkomst waarbij het randapparaat verzekerd is. Voor domeinnamen geldt dat daar waar deze een subdomein vormen van de domeinnaam van de aanbieder de gebruiker zijn domeinnaam zal verliezen bij beëindiging van de overeenkomst. Dit is anders als de gebruiker door tussenkomst van de aanbieder zelf een domeinnaam heeft geregistreerd bij de Stichting Internet Domeinnamen. In dat geval blijft hij ook na beëindiging van de overeenkomst de houder van de domeinnaam.

– *verlenging/vernieuwing*

De leden van de CDA fractie vragen de regering om een andere toelichting op het woord «vernieuwd». De vraag is of het gaat om het onder (deels) andere voorwaarden aanbieden van hetzelfde contract.

«Verlengen» van een contract houdt in dat het contract na het verstrijken van de initiële contractsduur stilzwijgend wordt voortgezet. Als een contract «vernieuwd» wordt, betekent dit dat het contract na het verstrijken van de initiële contractsduur stilzwijgend wordt omgezet in een contract met andere voorwaarden, zoals bijvoorbeeld een contract op basis waarvan lagere abonnementskosten verschuldigd zijn. Doel van de gekozen bewoordingen «verlengd of vernieuwd» is het recht om de overeenkomst binnen een maand op te kunnen zeggen van toepassing te doen zijn op alle situaties waarin na het verstrijken van de initiële contractsduur de contractuele relatie tussen de aanbieder en de consument stilzwijgend blijft *doorlopen*.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering of de zinsnede «stilzwijgende verlenging of vernieuwing» zo dient te worden opgevat dat het woord «stilzwijgend» ook ziet op vernieuwing. Ook vragen zij of verlenging en vernieuwing in deze als synoniem te beschouwen zijn. Het woord «stilzwijgend» ziet zowel op verlenging als op vernieuwing. De strekking van het tweede lid van artikel 7.2a is immers om de consument te beschermen bij contracten die *stilzwijgend* doorlopen nadat de initiële contractstermijn verstreken is. Voor het antwoord op de vraag of «verlenging» en «vernieuwing» als synoniemen te beschouwen zijn, verwijst de regering naar het antwoord op de vraag van de leden van de CDA fractie over dit onderwerp.

– *kosteloos opzeggen voor einde contract*

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering de intenties ten aanzien van artikel 7.2a kan verduidelijken. Op basis van de letterlijke tekst van het wetsvoorstel zou naar hun oordeel de interpretatie mogelijk zijn dat een consument die een nieuw contract aangaat voor een periode van 1 á 2 jaar, ruim vóór het einde van die nieuwe termijn kosteloos van zijn contract afkan. De aanbieder zou hierdoor geen zekerheid meer hebben omtrent de looptijd van het contract. Hierdoor zou de ratio achter kortingen op tarieven en mobieltjes bij contracten van langere duur vervallen. Nu de vraag betrekking heeft op de situatie waarin een consument een contract voor bepaalde duur aangaat, neemt de regering aan dat de PvdA-fractie in haar vraag doelt op het tweede lid van artikel 7.2a. Deze bepaling beoogt de consument in de situatie dat een overeenkomst na het verstrijken van de initiële contractsduur stilzwijgend is blijven doorlopen, het recht te geven die overeenkomst binnen een maand op te zeggen. Op dit moment is in de telecomsector een opzegtermijn van 3 maanden gebruikelijk. Dit betekent dat als de consument van zijn contract

af wil, hij drie maanden voor het aflopen van de initiële contractsduur dient op te zeggen. Doet hij dit niet, dan loopt het contract stilzwijgend door. Voor de tevreden consument is deze regeling van stilzwijgende verlenging/vernieuwing prettig. Hij wordt immers niet steeds gedwongen in actie te komen wanneer zijn contract afloopt. Voor de consument die daarentegen juist zou willen overstappen naar een andere telecomaانبieder, vormt de regeling een belemmering. Indien de consument namelijk niet op tijd opzegt, loopt het contract in de meeste gevallen door voor de duur van een jaar. Gelet hierop is ervoor gekozen om stilzwijgende verlenging/vernieuwing wel toe te staan, maar dan wel onder de voorwaarde dat de consument het contract na verloop van de initiële contractsduur te allen tijde kosteloos kan opzeggen tegen een opzegtermijn van een maand. Het is uitdrukkelijk niet de intentie van de regering om de consument reeds gedurende de looptijd van de initiële contractsduur het recht te geven om het contract op te zeggen. Artikel 7.2a is van toepassing bij een stilzwijgende verlenging van het contract gebaseerd op de algemene voorwaarden en derhalve niet indien een consument en een aanbieder uitdrukkelijk nadere wilsovereenstemming bereiken over de verlenging of vernieuwing van het contract. De aanbieder heeft bij het aangaan van het contract of bij de uitdrukkelijke vernieuwing of verlenging van een contract dus voldoende zekerheid over de (nieuwe) looptijd van het contract op basis waarvan hij kortingen of andere voordelen kan verstrekken aan de consument.

– *overgangstermijn*

In het wetsvoorstel is geen overgangstermijn opgenomen met betrekking tot het voorgestelde artikel 7.2a met de motivering dat reeds langere tijd met de sector is overlegd en dat deze zich zodoende op de wijzigingen heeft kunnen voorbereiden. De leden van de fractie van het CDA vragen of deze motivering nog geldig is nu het voorliggende wetsvoorstel ingrijpend is gewijzigd ten opzichte van het oorspronkelijk ingediende wetsvoorstel. Verder vragen deze leden of de regering bereid is om in dit verband ruim gebruik te maken van de mogelijkheid die artikel II van het wetsvoorstel biedt. De leden van de VVD-fractie vragen of de voorgestelde regeling uitsluitend geldt voor nieuw te sluiten overeenkomsten. Verder merken deze leden in verband met het ontbreken van een overgangstermijn op dat aanpassing van contract- en opzegtermijnen leidt tot tijdrovende aanpassingen van bedrijfsprocessen en -systemen van de aanbieders. Omdat de aanbieders menen hiervoor een overgangstermijn van 12 maanden nodig te hebben, vragen de leden van de VVD-fractie de regering of hiervoor een overgangstermijn is vast te stellen.

De voorgestelde regeling geldt voor alle overeenkomsten en dus ook voor de bestaande overeenkomsten. Bestaande overeenkomsten die dus een of meerdere keren stilzwijgend verlengd of vernieuwd zijn, kunnen derhalve met in achtneming van een opzegtermijn van een maand worden beëindigd. Het is verder juist dat het voorliggende wetsvoorstel met betrekking tot artikel 7a.2 afwijkt van het oorspronkelijke, in augustus 2006, ingediende wetsvoorstel. Het oorspronkelijke wetsvoorstel bevatte met betrekking tot contracten met een bepaalde duur twee nieuwe regels: een maximumduur van ten hoogste twee jaar en de regel dat contracten in het geval van een stilzwijgende verlenging te allen tijde konden worden opgezegd met inachtneming van een opzegtermijn van ten hoogste vier weken. In het voorliggende wetsvoorstel is de bepaling met betrekking tot de maximumduur niet langer opgenomen. In plaats daarvan geldt (onveranderd) het regime van het Burgerlijk Wetboek. Met betrekking tot het regime bij een stilzwijgende verlenging is echter geen verandering opgetreden met uitzondering van het feit dat op verzoek van het bedrijfsleven de opzegtermijn van vier weken veranderd is in een termijn van (ten hoogste) één maand. Omdat het bedrijfsleven al meer dan anderhalf jaar

van het voornemen om de opzegtermijn te beperken op de hoogte is, en daarom ruim de tijd heeft gehad om zich op de aanpassing voor te bereiden, ziet de regering voornamelijk geen reden extra tijd te creëren voor de aanbieders die gebruik maken van de figuur van stilzwijgende verlenging. Mocht echter desondanks uit signalen van de betreffende aanbieders blijken dat de directe werking bij hen leidt tot onoverkomelijke problemen dan kan via een latere inwerkingtreding van artikel 7a.2 worden bewerkstelligd dat de aanbieders extra tijd krijgen om hun bedrijfsprocessen aan te passen. Hiervoor bestaan nu nog geen aanwijzingen.

### **Amendement-Aptroot (Kamerstuk nr. 9, verzwaarde motiveringsplicht OPTA)**

#### *– gevolgen voor lopende zaken*

De leden van de CDA-fractie vragen of momenteel zaken (gaan) spelen waarbij wordt voorzien dat de verzwaarde motiveringsplicht van artikel 1.3, vierde lid van de Telecommunicatiewet, en de uitleg die het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) daaraan heeft gegeven, een belemmering vormen om te komen tot een goede regulering van de toegang tot kabelnetten.

Naar aanleiding van de uitspraak van CBb heeft OPTA partijen uitgenodigd aan te geven of zij toegang wensten tot kabelnetten en de uitkomst daarvan verwerkt in een herstelbesluit. Overigens spelen momenteel geen zaken als bedoeld in de vraag.

#### *– relatie met Toegangsrichtlijn*

Ook vroegen de leden van de CDA-fractie een nadere toelichting op de zinsnede dat een verzwaarde motiveringsplicht op gespannen voet lijkt te staan met de Toegangsrichtlijn.

In de toelichting bij de tweede nota van wijziging (Kamerstuk nr. 8) en in de brief van 18 januari 2008 (Kamerstuk nr. 19) is nader ingegaan op de verzwaarde motiveringsplicht op grond van artikel 1.3, vierde lid van de Telecommunicatiewet conform de uitleg van het CBb. In de Toegangsrichtlijn is aangegeven dat opgelegde verplichtingen passend moeten zijn. Het lijkt erop dat de uitleg van het CBb zwaardere eisen stelt voor het opleggen van toegangsverplichtingen dan de Toegangsrichtlijn. Het CBb geeft aan dat een toegangsverplichting alleen kan worden opgelegd indien er sprake is van (een voldoende aantal) concrete toegangsverzoeken. De Toegangsrichtlijn lijkt deze eis niet te stellen. De door het CBb vereiste motiveringsplicht kan er daarom toe leiden dat geen toegangsverplichtingen kunnen worden opgelegd ook indien deze verplichtingen volgens de Toegangsrichtlijn passend zouden zijn. In die zin lijkt de verzwaarde motiveringsplicht van artikel 1.3, vierde lid van de Telecommunicatiewet op gespannen voet te staan met de Toegangsrichtlijn en de daarin opgenomen bewijslast voor het opleggen van toegangsverplichtingen. Er bestaat een kans dat de Europese Commissie een infractieprocedure zal starten. Daar wil ik nu niet op vooruitlopen. Mocht deze situatie zich voordoen, dan zal ik bezien hoe ik in deze kwestie zal opereren en zal ik de beide Kamers daarover informeren.

### **Amendement-Aptroot (kamerstuk nr. 10, relatie met Dienstenrichtlijn)**

#### *– relatie met Dienstenrichtlijn*

De leden van de PvdA-fractie hebben de regering gevraagd duidelijk te maken of de regering van mening is of er wel of geen sprake is van strijdigheid met de Dienstenrichtlijn. Door het amendement Aptroot (Kamerstuk nr. 10) hebben het verbod van het negende lid en het gebod van het tiende lid van artikel 11.7 van de wet een werking gekregen die zich ook

uitstrekt tot het grensoverschrijdende dienstenverkeer. In mijn brief van 18 januari 2008 heb ik aangegeven dat aangaande dat verkeer Europees rechtelijk enkel regels gesteld kunnen worden met het oog op openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid en milieu. Regels die zijn opgesteld uit een oogpunt van consumentenbescherming, zoals regels over telemarketing, zijn naar mijn mening niet onder één van deze gronden te vatten. Nu van deze gronden bij de voorliggende regelgeving geen sprake is, is er dus, naar mijn mening, sprake van strijd met artikel 16, eerste en derde lid, van de Dienstenrichtlijn.

– *advies Raad van State*

De leden van het CDA-fractie en de VVD-fractie hebben de regering gevraagd te overwegen de tweede nota van wijziging alsnog aan de Raad van State voor advies voor te leggen en daarbij het punt van de eventuele strijdigheid van de verzwaarde motiveringsplicht met de Toegangsrichtlijn mee te nemen.

Gelet op het belang dat ik hecht aan een spoedige totstandkoming van dit wetsvoorstel heb ik er voor gekozen de tweede nota van wijziging niet om advies voor te leggen aan de Raad van State. Dat belang is op dit moment onverminderd groot. Ik overweeg dan ook niet om het wetsvoorstel zoals gewijzigd door de tweede nota van wijziging en de aangenomen amendementen aan de Raad van State voor te leggen.

– *uitvoering*

Met betrekking tot de vraag van de leden van de VVD-fractie over de toepassing van het amendement Aptroot (Kamerstuk nr. 10) en het risico van een infractieprocedure, merk ik op dat de wet zoals die door de Tweede Kamer is aangenomen, dus inclusief het amendement Aptroot, zal worden uitgevoerd. Gelet op de eerder door mij geschetste risico's in verband met de Dienstenrichtlijn, bestaat er een kans dat de Europese Commissie een infractieprocedure zal starten. Daar wil ik nu niet op vooruitlopen. Mocht deze situatie zich voordoen, dan zal ik bezien hoe ik in deze kwestie zal opereren en zal ik de beide Kamers daarover informeren.

### **Opt-out regime**

– *restrictief regime*

De leden van de VVD-fractie gaven aan dat het opt-out regime zo restrictief wordt toegepast dat er op termijn sprake is van een nauwelijks werkbare situatie. De leden van de PvdA-fractie vroegen of het opt-out regime niet dermate restrictief wordt gemaakt dat zij in strijd is met de Dienstenrichtlijn. De leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie sloten zich bij deze vraag aan.

Voor telemarketingdoeleinden schrijft de Privacyrichtlijn voor dat lidstaten passende maatregelen nemen om natuurlijke personen te beschermen tegen ongevraagde communicatie. Hierbij wordt het aan lidstaten overgelaten om te kiezen voor een opt-in of een opt-out regime. Ook goed werkende zelfregulering zou hier kunnen voldoen. Daar is in eerste instantie ook op ingezet. Echter, daar het bedrijfsleven er niet in geslaagd is om irritatie ontstaan door telemarketing significant te reduceren, is de wettelijke verplichting om het door het bedrijfsleven in het leven geroepen register te raadplegen, een effectieve oplossing. Dit is de minst restrictieve oplossing die de Privacyrichtlijn aanreikt. Een opt-in systeem is restrictiever, want daar moet vooraf expliciet toestemming gegeven worden voor de communicatie. Verder is het opt-out regime niet strenger dan noodzakelijk, zodat van strijdigheid met de Dienstenrichtlijn geen sprake is.

– *relatie met Wet op de oneerlijke handelspraktijken*

De leden van de VVD-fractie vragen de regering waarom niet is aange-



sloten bij de Wet op de oneerlijke handelspraktijken. Met betrekking tot deze vraag verwijs ik naar mijn antwoord op een soortgelijke vraag van de fracties van de SGP en de ChristenUnie in de paragraaf over concurrentievervalsing.

### **Nationale kop**

#### *– argumenten voor nationale kop*

De leden van de VVD-fractie vroegen aan te geven welke zwaarwegende argumenten, naast de argumenten van kosten en ergernis van de ongevraagde benadering, de regering heeft om de Tweede Kamer motie Van Egerschot/Kortenhorst (Kamerstuk 29 826, nr. 21) naast zich neer te leggen. Voorts vroegen de leden wanneer en onder welke voorwaarden de regering wil overgaan tot nadere verplichtingen als «kop» op een Europese richtlijn.

Artikel 13 van de bijzondere privacyrichtlijn (220/58/EG) richt zich met het spamverbod zonder voorafgaande toestemming primair op de bescherming van natuurlijke personen. Maar de richtlijn geeft op grond van artikel 13, vijfde lid, de lidstaten ook de bevoegdheid voorschriften te geven ter bescherming van abonnees die geen natuurlijke persoon zijn. De richtlijn draagt de lidstaten op om afdoende maatregelen te nemen ter bescherming van de rechtmatige belangen van andere abonnees dan natuurlijke personen met betrekking tot ongewenste communicatie. De bescherming van abonnees niet zijnde natuurlijke personen heeft Nederland in eerste instantie overgelaten aan het bedrijfsleven om daar invulling aan te geven door middel van zelfregulering. Dat is niet voldoende van de grond gekomen. Rechtspersonen worden tot op dit moment niet beschermd door maatregelen die vergeleken zouden kunnen worden met een opt-in of een opt-out regime. Naast argumenten van kosten en ergernis wordt met deze regeling ook de werknemer als natuurlijke persoon beschermd en komt Nederland zijn verplichtingen uit de richtlijn beter na. In die zin is er dus geen sprake van een nationale kop. Tenslotte kan niet onvermeld blijven dat de Tweede Kamer bij motie Van Dam/Atsma (Kamerstukken II, 2003/04, 26 643, nr. 51, de regering heeft verzocht initiatieven te nemen waardoor ook voor bedrijven ten aanzien van «spam» het opt-in regime zal gelden. Met dit wetsvoorstel geeft de regering ook gehoor aan de wens van de Tweede Kamer. In het algemeen is voor een kop op een Europese richtlijn aanleiding als het de enige afdoende mogelijkheid is om maatschappelijk ongewenste gedragingen te corrigeren en daarmee maatschappelijk ongewenste gevolgen te voorkomen. De instelling van het «bel me niet» register betreft geen nationale kop op een Europese richtlijn. Met deze regelgeving wordt invulling gegeven aan de richtlijn betreffende privacy en elektrische communicatie (220/58/EG). Op grond van deze richtlijn dient de overheid passende maatregelen te nemen om natuurlijke personen te beschermen tegen ongevraagde direct marketing. Het wordt hierbij aan de lidstaten overgelaten om zelf te kiezen voor een opt-in of opt-out systeem.

### **Spamverbod**

#### *– verlenen toestemming*

De leden van de VVD-fractie vroegen, indien een abonnee in het algemeen bekend heeft gemaakt dat hij ongevraagde marketingberichten wil ontvangen, of dan voor elk adres moet worden vastgesteld dat de ontvanger ook de abonnee is en of hij een rechtspersoon is. Ook vroegen deze leden in hoeverre opname in bedrijvengidsen gelijk staat aan uitdrukkelijke toestemming. Tenslotte vroegen deze leden welke mogelijkheden de abonnee heeft om in het algemeen kenbaar te maken dat hij ongevraagde communicatie wil ontvangen.

Het wetsvoorstel breidt het opt-in regime dat reeds geldt voor natuurlijke

personen uit naar rechtspersonen. Dit brengt voor een verzender van ongevraagde marketingberichten de verplichting mee om vooraf toestemming te vragen aan de abonnee. Hij hoeft dus niet na te gaan of de abonnee een natuurlijke persoon of een rechtspersoon is; de verplichting geldt immers voor beide personen.

Indien abonnees (rechtspersonen) al dan niet bepaalde ongevraagde marketingberichten wensen te ontvangen kan hij die toestemming in het algemeen geven en is het dus niet nodig aan elke verzender van die informatie afzonderlijk toestemming te geven. Hij kan dit kenbaar maken op zijn website dan wel in een bedrijvengids of andere mediavormen die openbaar zijn en daarvoor een adres ter beschikking stellen waarnaar die informatie verzonden kan worden. De verzender van ongevraagde marketingberichten kan die informatie, voor zover het informatie betreft waarvoor de abonnee toestemming heeft gegeven, zonder verder onderzoek naar het daarvoor door de abonnee genoemde adres versturen. Een vermelding in een bedrijvengids kan als zodanig niet worden aangemerkt als toestemming om ongevraagde marketingberichten toe te sturen. Dat is alleen het geval indien daarvoor expliciet toestemming wordt gegeven.

– *relatie met internationale wetgeving*

De leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie vroegen waarom met het spamverbod voor rechtspersonen vooruitgelopen wordt op het streven om tot internationaal geharmoniseerde wetgeving te komen op dit terrein. Deze leden constateerden dat de invulling van een strenger regime voor Nederlandse bedrijven op gespannen voet lijkt te staan met het Europese vrije verkeerregime en vroegen in dit verband aandacht voor de positie van de faxbranche.

Op grond van de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie (220/58/EG) staat het lidstaten vrij om regels met betrekking tot spam te geven die dienen ter bescherming van andere abonnees dan natuurlijke personen. Die regels mogen gelijk zijn aan het spamverbod dat geldt voor abonnees die een natuurlijke persoon zijn maar het kunnen ook minder vergaande regels zijn zoals een opt-out regime. De richtlijn schrijft wel voor dat de lidstaten ervoor dienen te zorgen dat de rechten van andere abonnees dan natuurlijke personen met betrekking tot ongewenste communicatie voldoende zijn beschermd. Nederland heeft dit tot op heden aan de marktpartijen zelf overgelaten om deze voorgeschreven bescherming in te vullen. Dat is tot op heden onvoldoende gelukt. De Tweede Kamer heeft begin 2004 er bij de regering op aangedrongen met initiatieven te komen waarbij het opt-in regime ook zal gelden voor bedrijven (motie Van Dam/Atsma, Tweede Kamer, 2003/04, 26 643, nr. 51). Met het bedrijfsleven (VNO RCO), die ook de faxbranche vertegenwoordigde, is over de wijze van uitvoering van genoemde motie intensief overleg gevoerd. Daarbij is gestreefd naar zelfregulering, echter zonder afdoend resultaat (zie paragraaf 2.4.1 van de MvT). Voor een zinvolle invulling van de motie stond uiteindelijk geen andere weg open dan wetgeving. De Tweede Kamer is hierover bij brief geïnformeerd (Kamerstukken II 2004/05, 26 643, nr. 61).

Voor zover mij bekend hebben andere lidstaten in hun regelgeving ter zake van het verbod op het zonder voorafgaande toestemming verzenden van ongevraagde elektronische communicatie met marketingdoeleinden aan rechtspersonen geen uitzondering gemaakt voor faxverkeer. Het college van de OPTA heeft vorig jaar onder haar collega toezichthouders in de Europese Unie een enquête gehouden over het opt-in regime aan rechtspersonen. De respondenten waaronder Duitsland, Oostenrijk, Denemarken, Zwitserland, Zweden, Noorwegen, Cyprus, Griekenland, Tsjechië, Hongarije, Litouwen en Polen hebben toen gemeld dat er in hun regelgeving geen uitzonderingen zijn gemaakt voor faxverkeer aan rechtspersonen.

Zij gaven te kennen dat de zogenoemde «faxspam» onder het verbod valt.



Hier is ook alle reden voor. Uit klachten die bij OPTA binnen zijn gekomen blijkt namelijk dat rechtspersonen in toenemende mate grote hinder ondervinden van ongevraagde faxberichten.

Spam blijft echter een groeiend en bij uitstek grensoverschrijdend probleem. Om spam effectief te kunnen bestrijden zijn inspanningen om te komen tot internationaal geharmoniseerde wetgeving (w.o. technologie neutraal) op dit terrein onontbeerlijk. In Europees verband is bij voortdurend uitdrukkelijk aandacht hiervoor. Het tot stand komen van internationaal geharmoniseerde wetgeving is echter een zaak van lange adem. Het nog langer wachten hierop is niet in het belang van het Nederlandse bedrijfsleven en zijn werknemers.

Ook voor de handhavingpraktijk van het spamverbod ter zake van natuurlijke personen levert dit wetsvoorstel voordelen op. In de huidige situatie dient OPTA namelijk steeds te bewijzen dat de betreffende ontvangers *abonnees* en *natuurlijke personen* zijn (tot welke ontvangers het spamverbod zich nu beperkt). Met het wegvallen van een apart regime voor natuurlijke personen en rechtspersonen is dit niet meer nodig. Het bedrijfsleven is bereid de incidentele kosten voor zijn rekening te nemen nu het voorgestelde spamverbod hen tot voordeel zal gaan strekken. De voordelen van het voorstel wegen voor hen blijkbaar zwaarder dan de nadelen.

### **Concurrentievervalsing (telemarketing)**

#### *– waarborgen tegen concurrentievervalsing*

De leden van de PvdA-fractie vroegen de regering of er wel voldoende waarborgen zijn om concurrentievervalsende effecten te voorkomen. Het is waar dat het mogelijk wordt voor bedrijven om mensen in te schrijven bij het «bel mij niet»-register, ook als zij dat zelf niet hebben gevraagd. Te denken valt dan aan klanten die een product afnemen en dan door de adverteerder worden ingeschreven in het register, zodat concurrenten van de adverteerder hen niet meer mogen benaderen. Al is dit risico niet ondenkbaar, in de praktijk is er een aantal redenen waarom dit gering zou kunnen zijn. Bedrijven die een eigen call center hebben, zijn in het algemeen grote partijen die veel aan telemarketing doen. Kostentechnisch is het voor hen het meest interessant om de inschrijving via een interactief response systeem te laten verzorgen. Dat kost het minst, met name omdat dit volledig via de computer gaat. Bij dergelijke systemen moet de consument zelf zijn telefoonnummer intoetsen en met de druktoetsen van zijn telefoon ook aangeven dat hij inderdaad wil worden ingeschreven in het register. Een dergelijk systeem voorkomt dat de adverteerder zelf grote aantallen consumenten gaat inschrijven. Adverteerders die geen eigen call center hebben of kleinere dienstverlenende call centers, zullen hun aanmeldingen op een andere manier moeten doen, bijvoorbeeld op papier. Dan kunnen consumenten wel zonder het te weten worden ingeschreven. Echter, een dienstverlenend call center snijdt in eigen vingers als zij dit doet. Omdat de mensen die zij inschrijven ook niet meer voor andere klanten van dat call center gebeld mogen worden, benadelen zij hun eigen toekomstige klanten. Als een call center significant meer aanmeldingen doet dan gemiddeld kan OPTA een onderzoek instellen en indien er sprake is van een overtreding sancties opleggen.

#### *– relatie met de Wet op de oneerlijke handelspraktijken*

De leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie vroegen of de Wet op de oneerlijke handelspraktijken niet voldoende mogelijkheden biedt om consumentenirritatie tegen te gaan en om duidelijk te maken welke verbetering voor de consument het wetsvoorstel beoogt. Het wetsvoorstel oneerlijke handelspraktijken, dat thans in behandeling is in de Eerste Kamer, verbiedt de agressieve handelspraktijk van het hardnekkig en ongewenst aandringen per telefoon, en verlangt dat een hande-

laar niet in strijd handelt met de vereisten van professionele toewijding. Telemarketing is niet in alle gevallen een agressieve handelspraktijk in de zin van het wetsvoorstel oneerlijke handelspraktijken. Het is uiteindelijk aan de rechter te bepalen of in een concreet geval van telefonische verkoop sprake is van een oneerlijke handelspraktijk. Dit wetsvoorstel biedt telefoonabonnees die niet lastig willen worden gevallen door telemarketeers bescherming tegen ongewenste communicatie, ongeacht de vraag of hier sprake is van een oneerlijke handelspraktijk. Het bevat een concrete, door de OPTA te handhaven, verbodsnorm: het is telemarketeers verboden ongevraagde communicatie te verstrekken aan abonnees die geregistreerd staan in het «bel-me-niet»-register.

### **Administratieve lasten**

De leden van de CDA-fractie vroegen of het ACTAL-advies aan het Parlement kan worden aangeboden. De leden van de VVD-fractie en de fracties van de SGP en ChristenUnie sloten zich daarbij aan. De leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie vroegen wat het wetsvoorstel betekent voor de lastenverhoging voor het bedrijfsleven. Het ACTAL-advies van d.d. 28 januari jl. met zijn bevindingen wordt als bijlage bijgevoegd. Dit advies is tevens gebaseerd op de door de Kamer aangenomen amendementen. ACTAL concludeert dat in kwantitatieve zin slechts gedeeltelijk inzicht is gegeven in de omvang van de administratieve lasten veroorzaakt door de aangenomen amendementen en motie. Bij de uitwerking van de lagere regelgeving zal ik er naar streven de lastenverhoging voor het bedrijfsleven in praktijk zo laag mogelijk te houden. Daarom is het bedrijfsleven intensief betrokken bij het vervolgtraject hiervan. De lagere regelgeving zal ook aan ACTAL worden voorgelegd, omdat de uitwerking hiervan sterk bepalend is voor de hoogte van de administratieve lasten.

### **Uitvoerbaarheid**

#### *– uitvoerbaarheid*

De leden van de fracties van de PvdA, de SGP en de ChristenUnie vroegen naar de visie van de regering op de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. Het doel van dit wetsvoorstel is om irritatie die wordt veroorzaakt door telemarketing te reduceren. De regeling is gericht op betere bescherming van natuurlijke personen. Door het raadplegen van het register dat het bedrijfsleven met zijn kennis en ervaring heeft opgezet wettelijk te verplichten, zullen mensen die zich hierin aanmelden niet meer gebeld worden. Telemarketeers die dit register niet raadplegen en toch bellen, kunnen straks worden aangepakt. De uitvoering aangaande de opname in het register zal in die zin niet anders zijn dan in de huidige situatie. Daarnaast wordt het recht van verzet duidelijk in de wetgeving neergezet. Dat betekent dat de telemarketingbedrijven straks mensen tijdens een gesprek actief de mogelijkheid moeten bieden zich af te melden, zodat ze niet meer worden lastig gevallen met verkooptelefoontjes.

#### *– geldigheidsduur opname in register*

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom niet is gekozen voor een beperkte geldigheidsduur van opname in het register. Ook vroegen zij wat er met het nummer gebeurt als een abonnee zijn abonnement opzegt. De inschrijving van het nummer in het register geschiedt, conform het door de Tweede Kamer aangenomen amendement van het lid Gerkens (Kamerstukken II 2007/08, 30 661, nr. 14), voor onbepaalde tijd. Dit betekent dat het nummer in het register blijft totdat de abonnee te kennen geeft dat zijn contactgegevens uit het register verwijderd kunnen worden. Bezien moet worden of het überhaupt mogelijk is dat het door een nieuwe

abonnee overgenomen nummer in het register (tijdig) geschrapt kan worden.

– *apart wetsvoorstel*

De leden van de VVD-fractie wilden weten waar niet is gekozen voor aparte wetsvoorstellen per onderwerp, in ieder geval voor de nieuwe elementen zoals aangebracht door de tweede nota van wijziging.

Het belangrijkste onderdeel van de tweede nota van wijziging is de regeling met betrekking tot telemarketing. Ik heb er voor gekozen om ook de regelgeving met betrekking tot telemarketing in dit wetsvoorstel op te nemen en niet in een apart wetsvoorstel, omdat ik daarmee snel een oplossing kan bieden voor het terugdringen van de irritatie veroorzaakt door telemarketing. Over het onderdeel telemarketing heb ik uitvoerig met de Tweede Kamer, zowel plenair als twee maal in een algemeen overleg van gedachten gewisseld. Er is op dit onderdeel een aantal amendementen aangenomen. Ik ben daarom van mening dat er bij de totstandkoming van deze regelgeving een goede balans is gevonden tussen zorgvuldigheid en snelheid.

### **Inbreuk op frequentieruimte**

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

Dit betreft de inzet van een apparaat (IMSI-catcher) waarmee inbreuk wordt gemaakt op de frequentieruimte voor mobiele telecommunicatie.

Artikel 3.10 van de Telecommunicatiewet onderscheidt drie gronden voor het maken van inbreuk op de frequentieruimte met elk hun eigen procedurele waarborgen:

- In het eerste lid is bepaald dat inbreuk gemaakt mag worden op de frequentieruimte voor het vaststellen van de verblijfplaats van een aan te houden persoon en van de plaats waar zich een persoon bevindt van wie moet worden gevreesd dat deze in acuut levensgevaar verkeert of ter beëindiging van een zodanig acuut levensgevaar. Voor inzet op grond van het 3.10, eerste lid is voorafgaand toestemming van de minister van Economische Zaken, in overeenstemming met de minister van Justitie vereist. De combinatie van voorafgaande toestemming en een beperkt aantal wettelijke omschreven gevallen voorkomt buitenproportionele inzet en waarborgt dat de belangen van mobiele telecommunicatieaanbieders en van politie en justitie zorgvuldig tegen elkaar worden afgewogen.
- Inzet op grond van 3.10, tweede lid is alleen toegestaan wanneer dit noodzakelijk is in het belang van de veiligheid van de staat. De minister van Economische Zaken moet, in overeenstemming met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voorafgaand toestemming verlenen.
- Art 3.10, vierde lid, geeft de mogelijkheid tot het onderzoek van de inhoud van telecommunicatieverkeer (aftappen). Inzet is alleen toegestaan als een Officier van Justitie of een Rechter-commissaris vooraf toestemming heeft gegeven en aan de overige voorwaarden van het vierde lid is voldaan. De Officier van Justitie of een Rechter-commissaris beoordelen of de gronden van aanvraag de inzet rechtvaardigen en of andere opsporingsmiddelen en/of technieken niet het gewenste resultaat hebben gehad of niet ingezet kunnen worden. Daarnaast is ook het Wetboek van Strafvordering van toepassing.

Het tweede en vierde lid worden overigens niet gewijzigd door onderhavig wetsvoorstel.

## Overige onderwerpen

### – *Antenneregister*

De leden van de VVD-fractie vragen de regering te bevorderen dat aanvullende eisen die in een vergunning kunnen worden opgenomen niet per gemeente worden vastgesteld maar in een Ondernemingsgerichte APV worden opgenomen en dat gemeenten rekening houden met de al vastgelegde en aangenomen wetgeving betreffende reductie en vereenvoudiging van vergunningen. In het antenneregister worden de locatie en de toepassing van geplaatste antennes geregistreerd. Het register houdt dus geen verband met eventuele aanvullende eisen in vergunningen of de reductie en vereenvoudiging van vergunningen.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering te garanderen dat het grondrecht van het verstrekken en ontvangen van informatie niet zal worden geschonden door uitvoeringsbepalingen van deze wet. Noch de bepalingen in de wet met betrekking tot het antenneregister, noch de nadere regels die op basis daarvan worden gesteld, zullen een inbreuk maken op de vrijheid van meningsuiting zoals die is verankerd in internationale verdragen en de Nederlandse grondwet.

### – *Goede doelen*

De leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie vroegen of er voldoende rekening is gehouden met de problemen die zullen ontstaan bij de goededoelensector en waarom voor de non-profit sector, naar het voorbeeld van Duitsland, geen uitzondering heeft gemaakt. Alhoewel er bij de goededoelensector bijna nooit sprake is van koop van een product of dienst, wordt het de goededoelensector toegestaan om eigen (bestaande) klanten en relaties te benaderen tenzij de abonnee al eerder heeft aangegeven dat hij niet gebeld wenst te worden. Echter wanneer het gaat om andere producten dan die waarvoor de contactgegevens zijn afgegeven, dient het centrale register wel te worden geraadpleegd. Gezien het aantal binnengekomen klachten en het onderzoek waaruit is gebleken dat negen van de tien consumenten de telemarketing als storend ervaren, heb ik niet gekozen voor een uitzondering voor deze sector. Mijn conclusie is dan ook dat de (inmiddels aangescherpte) zelfreguleringsinitiatieven van de branche niet tot de gewenste reductie van de irritatie hebben geleid. Daar de irritatie zo hoog is kan niet anders geconcludeerd worden dan dat het vrijwillige register onvoldoende werkt.

Ook vroegen de leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie aandacht voor mogelijke strijdigheid van het wetsvoorstel met het grondrecht van maatschappelijke organisaties om hun mening uit te dragen en hiervoor steun te vragen in de samenleving.

Het voorliggende wetsvoorstel is niet strijdig is met het grondrecht van maatschappelijke organisatie om hun mening uit te dragen en hiervoor steun te vragen. Telemarketing wordt immers niet verboden. Door deze regulering waarbij lasten zo gering mogelijk zijn en de handhaving effectief kan plaatsvinden, zal de irritatie van consumenten verminderen, het imago van de branche helpen verbeteren en de effectiviteit van de marketingactiviteiten zelf sterk verhogen. Immers, alleen degenen die er geen bezwaar tegen hebben om gebeld te worden, worden dan nog benaderd.

De staatssecretaris van Economische Zaken,  
F. Heemskerk