

Wijziging van de Telecommunicatiewet in verband met een versnelde implementatie van richtlijn 2018/1972 in het belang van het verder verlagen van drempels bij het overstappen van telecomaandbieder, en het voorzien in een bevoegdheid tot het vorderen van inlichtingen ten behoeve van een geografisch onderzoek naar het bereik van elektronische communicatienetwerken

VOORSTEL VAN WET

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het, ter bevordering van de mededinging tussen aanbieders van openbare elektronische communicatiediensten door het overstappen naar een nieuwe aanbieder te vergemakkelijken, en ten behoeve van het doen van geografisch onderzoek naar het bereik van elektronische communicatienetwerken, wenselijk is om Richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie (herschikking) gedeeltelijk versneld te implementeren;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I

De Telecommunicatiewet wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1.1 worden in de alfabetische volgorde ingevoegd:

bundel: combinatie van ten minste een internettoegangsdienst of een openbare telefoondienst met één of meer andere diensten of eindapparatuur die door dezelfde aanbieder zijn verstrekt of verkocht onder dezelfde, een verwante of een daaraan verbonden overeenkomst;

internettoegangsdienst: internettoegangsdienst als bedoeld in artikel 2, onder 2, van de netneutraliteitsverordening;

overstappen: wisselen door een abonnee tussen een overdragende en een ontvangende aanbieder voor de levering van een openbare elektronische communicatiedienst die de abonnee op het moment van sluiten van de overeenkomst met de ontvangende aanbieder afneemt van een overdragende aanbieder op grond van een tussen de abonnee en de overdragende aanbieder gesloten overeenkomst ;

B

Na artikel 7.2a worden drie artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 7.2b

1. In dit artikel wordt onder overeenkomst op afstand verstaan: overeenkomst die tussen een aanbieder van een openbare elektronische communicatiedienst en een eindgebruiker wordt gesloten in het kader van een georganiseerd systeem voor verkoop of dienstverlening op afstand zonder gelijktijdige persoonlijke aanwezigheid van aanbieder en eindgebruiker en waarbij, tot en met het moment van het sluiten van de overeenkomst, uitsluitend gebruik wordt gemaakt van een of meer middelen voor communicatie op afstand.

2. De aanbieder deelt bij het gebruik van de telefoon met als doel het sluiten van een overeenkomst op afstand met een eindgebruiker aan het begin van het gesprek zijn identiteit en, voor zover van toepassing, de identiteit van de persoon namens wie hij opbelt, alsmede het commerciële doel van het gesprek mede. Een overeenkomst als bedoeld in artikel 7.2a, die het gevolg is van dit gesprek, wordt schriftelijk aangegaan.

Artikel 7.2c

1. Dit artikel is van toepassing op het overstappen van internettoegangsdienst.

2. De ontvangende en overdragende aanbieder:

a. verstrekken de abonnee vóór en tijdens het overstapproces toereikende informatie over het overstapproces;

b. waarborgen de continuïteit van de levering van de dienst, tenzij dit technisch niet haalbaar is, met dien verstande dat de levering niet langer dan één werkdag wordt onderbroken;

c. werken te goeder trouw samen ten behoeve van het overstappen;

- d. veroorzaken geen vertraging of misbruik van het overstapproces, en
- e. zorgen ervoor dat het overstappen niet plaatsvindt zonder uitdrukkelijke toestemming van de abonnee.

3. De ontvangende aanbieder:

a. biedt de abonnee in bij algemene maatregel van bestuur te bepalen gevallen aan om namens hem diens overeenkomst met de overdragende aanbieder op te zeggen met ingang van de datum die de abonnee met de ontvangende aanbieder is overeengekomen,

b. zegt de overeenkomst op als bedoeld in onderdeel a, indien de abonnee van het aanbod gebruikmaakt, en

c. activeert de levering zo snel mogelijk, op de datum en binnen het tijdsbestek die uitdrukkelijk met de abonnee zijn overeengekomen.

4. De overdragende aanbieder:

a. blijft zijn dienst onder dezelfde voorwaarden leveren tot de ontvangende aanbieder de levering activeert, en

b. zorgt ervoor dat zijn overeenkomst met de abonnee automatisch wordt opgezegd wanneer het overstapproces is afgerond.

5. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de verplichtingen, bedoeld in het eerste tot en met vierde lid.

6. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de compensatie van de abonnee voor gevallen waarin niet is voldaan aan de verplichtingen, bedoeld in het eerste tot en met vierde lid.

Artikel 7.2d

Artikel 7.2c, eerste tot en met vijfde lid, is van overeenkomstige toepassing op alle afzonderlijke elementen van bundels, mits de abonnee:

a. een consument is, of

b. een micro- of kleine onderneming als bedoeld in aanbeveling van de Europese Commissie van 6 mei 2003 betreffende de definitie van kleine, middelgrote en micro-ondernemingen (PbEU 2003, L 124), tenzij deze ondernemingen er expliciet mee hebben ingestemd dat deze voorschriften niet of slechts gedeeltelijk van toepassing zijn.

C

Artikel 7.7a wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt "bijlage I van richtlijn nr. 2002/22/EG" vervangen door "bijlage VI van richtlijn nr. 2018/1972/EU" en wordt "bijlage I' vervangen door "bijlage VI".

2. In het tweede lid wordt "bijlage I, deel B, van richtlijn nr. 2002/22/EG" vervangen door "bijlage VI, deel B, van richtlijn nr. 2018/1972/EU".

D

In artikel 15.1, eerste lid, onderdeel j, wordt na "artikel 18.7, voor zover het bevoegdheden betreft van Onze Minister," ingevoegd "18.7a,".

E

Artikel 18.7, zesde lid, vervalt.

F

Na artikel 18.7 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 18.7a

1. Onze Minister is bevoegd om ten behoeve van het uitvoeren van een geografisch onderzoek naar het bereik van elektronische communicatienetwerken als bedoeld in artikel 22, eerste lid, van richtlijn nr. 2018/1972/EU, bij ministeriële regeling te

bepalen inlichtingen te vorderen van aanbieders van elektronische communicatiediensten en –netwerken. De te vorderen inlichtingen kunnen een prognose betreffen die betrekking heeft op een periode van ten hoogste drie jaar. Artikel 18.7, derde tot en met vijfde lid, is van overeenkomstige toepassing.

2. Het is verboden Onze Minister bewust of ten gevolge van grove nalatigheid misleidende, onjuiste of onvolledige inlichtingen te verstrekken.

3. Voor zover zij van betekenis zijn of kunnen zijn voor de uitoefening van hun taken, verstrekt Onze Minister de resultaten van het geografisch onderzoek aan:

a. de Europese Commissie;

b. BEREC, en

c. bestuursorganen die op grond van deze wet of van een andere wettelijke regeling dan deze wet zijn belast met taken op het gebied van elektronische communicatie, of met de toewijzing van openbare middelen voor de uitrol van elektronische communicatienetwerken.

4. Voor zover de resultaten van het geografisch onderzoek bedrijfsvertrouwelijke gegevens bevatten, kunnen deze uitsluitend op grond van het derde lid worden verstrekt, indien:

a. de geheimhouding van de bedrijfsvertrouwelijke gegevens in voldoende mate is gewaarborgd, en

b. is gewaarborgd dat de bedrijfsvertrouwelijke gegevens niet zullen worden gebruikt voor een ander doel dan waarvoor deze worden verstrekt.

5. Indien Onze Minister resultaten van het geografisch onderzoek verstrekt als bedoeld in het derde lid, stelt hij hiervan de aanbieder in kennis die de inlichtingen heeft verstrekt die aan de betreffende resultaten ten grondslag liggen.

6. Onze Minister maakt, waar beschikbaar, voor draadloze elektronische communicatienetwerken per gebied en voor andere elektronische communicatienetwerken per adres de huidige en, indien van toepassing, toekomstige maximaal te behalen snelheid voor dataoverdracht openbaar.

7. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de wijze waarop en de vorm waarin:

- a. de inlichtingen, bedoeld in het eerste lid, aan Onze Minister worden verstrekt, en
- b. de resultaten van het geografisch onderzoek, bedoeld in het vierde en zesde lid, openbaar worden gemaakt.

Artikel II

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot een versnelde implementatie van twee onderdelen van richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie (herschikking) (hierna: richtlijn 2018/1972).¹

Het eerste onderwerp betreft het verder verlagen van overstapdrempels voor abonnee teneinde het overstappen naar een andere aanbieder te vergemakkelijken en daarmee de mededinging te bevorderen. Eenvoudig kunnen overstappen is nu - afgezien van de regels voor nummerbehoud² en voor contractuele zaken³ - overwegend gestoeld op zelfregulering en krijgt met dit wetsvoorstel een stevigere wettelijke basis. Het tweede onderwerp heeft betrekking op het doen van geografisch onderzoek naar het bereik van elektronische communicatienetwerken. Hiertoe krijgt de Minister van Economische Zaken en Klimaat (hierna: de minister) met dit wetsvoorstel de bevoegdheid om inlichtingen te vorderen van aanbieders van elektronische communicatiediensten en – netwerken ten behoeve van het uitvoeren van dit geografisch onderzoek. Hiermee kan informatie worden opgevraagd bij telecomaانبieders over huidige en toekomstige ontwikkelingen van het bereik van vaste en mobiele netwerken.

2. Richtlijn 2018/1972

Richtlijn 2018/1972 vervangt de richtlijnen 2002/19/EG, 2002/20/EG, 2002/21/EG en 2002/22/EG en verplicht lidstaten er, onder andere, toe om regels te stellen voor het overstappen van telecomaانبieder (de artikelen 106 en 107) en om geografisch onderzoek te doen naar het bereik van elektronische communicatienetwerken (artikel 22). Op grond van artikel 124, eerste lid, van richtlijn 2018/1972 moet de richtlijn uiterlijk op 21 december 2020 zijn geïmplementeerd. Dit wetsvoorstel strekt tot een versnelde implementatie van de voorschriften van richtlijn 2018/1972 ten aanzien van deze twee onderwerpen.

Er is gekozen om de hiervoor genoemde onderwerpen van richtlijn 2018/1972 versneld te implementeren, omdat zowel met betrekking tot het overstappen als de beschikbaarheid van actuele informatie over het bereik van elektronische communicatienetwerken beleidsmatig al langer de wens bestond om dit wettelijk vast te leggen. Het verlagen van overstapdrempels is essentieel voor het bevorderen van het overstappen van abonnees naar een andere telecomaانبieder en de mededinging in deze sector. Het duopolie van KPN en VodafoneZiggo op de markt voor bundels van vaste en mobiele diensten, de sterke toename van deze bundels waardoor consumenten minder snel overstappen en de problematiek van slamming (ongewenste overstap) op de kleinzakelijke markt nopen tot versnelde implementatie van de

¹ Publicatieblad van de Europese Unie, L 321, 17 december 2018.

² Artikel 4.10 van de Telecommunicatiewet.

³ Artikel 7.2a van de Telecommunicatiewet: onder andere het recht om een contract dat stilzwijgend is verlengd, kosteloos te kunnen opzeggen met een opzegtermijn van ten hoogste een maand.

overstapbepalingen. Daarmee worden ook twee moties van de Tweede Kamer uitgevoerd. De motie Moorlag⁴ verzoekt de belemmeringen met bundels van diensten die overstappen bemoeilijken zo veel mogelijk weg te nemen. Met dit wetsvoorstel wordt hierin een belangrijke stap gezet doordat het overstapproces voor bundels wordt vereenvoudigd. De motie Weverling-Paternotte⁵ verzoekt het schriftelijkheidsvereiste bij overstappen voor kleinzakelijke ondernemers wettelijk mogelijk te maken om daarmee slaming (ongewenste overstap) tegen te gaan. Dit wetsvoorstel voorziet hierin. Het kunnen ontwikkelen van een kaart over de netwerkkwaliteit is van groot belang om de doelstellingen ten aanzien van digitale connectiviteit te kunnen monitoren en behalen. Doel is dat in 2023 iedereen toegang heeft tot een vaste verbinding van tenminste 100 Megabit per seconde (Mbps). De bereidheid van de telecomaانبieders om vrijwillig mee te werken aan de kaart waarin deze doelstelling wordt gemonitord is helaas beperkt. Deze maatregelen voor beide onderwerpen zijn toegezegd aan de Tweede Kamer in respectievelijk de brief van 4 december 2017⁶ over betere waarborgen voor het eenvoudig wisselen van telecomaانبieder en in het Actieplan Digitale Connectiviteit.⁷ Ten slotte betreffen het afgebakende onderwerpen die relatief snel en eenvoudig kunnen worden geregeld. Het resterende deel van richtlijn 2018/1972 zal worden geïmplementeerd door middel van een breder implementatiewetsvoorstel.

3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

3.1. Overstappen

3.1.1. Doel en aanleiding

Artikel 106 van richtlijn 2018/1972 stelt regels voor het overstappen naar een andere telecomaانبieder en voor nummeroverdraagbaarheid. Hiermee worden verschillende overstapdrempels verlaagd. Het verlagen van overstapdrempels, zodat abonnees eenvoudig en laagdrempelig kunnen wisselen van telecomaانبieder, is een essentiële randvoorwaarde voor een concurrerende telecommarkt. Als het mogelijk is om zonder grote moeite (en hoge kosten) te wisselen van aanbieder, zijn aanbieders genoodzaakt om aantrekkelijke diensten tegen scherpe tarieven te bieden. Anders lopen ze immers het risico dat hun klanten zullen overstappen naar een concurrerende aanbieder. Overstapdrempels leiden tot minder concurrentie tussen *bestaande* aanbieders, die bijvoorbeeld hogere prijzen kunnen vragen, en belemmeren ook *potentiële* concurrentie. Kleinere aanbieders en toetreders zijn immers minder goed in staat om klanten te winnen door het bestaan van overstapdrempels.

Dit wetsvoorstel voorziet in een één-op-één-implementatie van artikel 106 van richtlijn 2018/1972, voor zover dat artikel ziet op het overstappen tussen aanbieders van internettoegangsdiensten. Voor zover artikel 106 betrekking heeft op nummerportabiliteit, wordt dit meegenomen in het bredere implementatiewetsvoorstel. Uitgangspunt van deze voorgestelde bepalingen is het waarborgen van een efficiënt en eenvoudig overstapproces voor de abonnee bij zowel

⁴ Kamerstukken 2018-2019, 24 095, nr. 474.

⁵ Kamerstukken 2017-2018, 24 095, nr. 429.

⁶ Kamerstukken 2017-2018, 26 643, nr. 502.

⁷ Kamerstukken 2017-2018, 26 643, nr. 547.

het overstappen van internettoegangsdienst als bij gebundelde diensten (pakketten met meerdere elektronische communicatiediensten en/of andere diensten). Abonnees nemen steeds vaker gebundelde diensten af, dat wil zeggen een combinatie van diensten als internet, televisie, vaste telefonie en mobiel, al dan niet in combinatie met andere diensten (bijvoorbeeld muziekstreamingdiensten), in één pakket. Dit biedt vaak voordelen, maar kan ook voor nieuwe overstapdrempels zorgen.⁸ Een belangrijke voorwaarde is de beschikbaarheid van transparante en toereikende informatie over het overstappen om zo het vertrouwen van abonnees om te gaan overstappen te vergroten. Ook is het belangrijk dat bij het overstappen de continuïteit van de dienstverlening wordt gewaarborgd, zodat abonnees in staat zijn om over te stappen met zo min mogelijk risico op dienstonderbreking en dat abonnees niet tegen hun wil worden overgezet naar een andere aanbieder.

Thans gelden nog geen wettelijke voorschriften voor het overstappen tussen aanbieders van internettoegangsdiensten, maar hebben aanbieders wel onderlinge afspraken gemaakt op basis van zelfregulering. Er is echter gebleken is dat er grenzen zijn aan wat er met zelfregulering op dit punt kan worden gerealiseerd. Voor de consumentenmarkt was de uitbreiding van de zogenoemde overstapservice die de telecomaandieners aanbieden naar "triple play" pakketten (internet, vaste telefonie en TV) een moeizaam proces. Voorts wordt de overstapservice nog niet toegepast op "quad play" pakketten (met ook mobiele telefonie), terwijl steeds meer huishoudens een dergelijk pakket afnemen en er in 2013 reeds een principe-afpraak tussen de aanbieders is gemaakt over het toepassen van de overstapservice op deze bundels. Voor de zakelijke markt is effectieve zelfregulering ter voorkoming van het ongewild overzetten ("slamming") van zakelijke abonnees naar een andere telecomaandieners uiteindelijk een brug te ver gebleken. Ook de moeizame totstandkoming van de overstapservice voor zakelijke abonnees, die met de nodige impasses tussen de aanbieders gepaard ging, illustreert dat zelfregulering grenzen kent. Dit is ook een van de bevindingen uit het onderzoek naar verdere verbetering van de effectiviteit van het zelfreguleringsplatform van de telecomaandieners.⁹ De onderzoekers komen hierin tot de conclusie dat de telecomsector zelf stappen kan zetten om te zorgen voor effectievere totstandkoming en naleving van zelfreguleringsafspraken, maar dat een wettelijke basis een cruciale voorwaarde is voor marktbrede effectieve zelfregulering. Dit geldt des te meer indien de belangen tussen marktpartijen asymmetrisch zijn. Hoewel in beginsel alle aanbieders gebaat zijn bij een soepel overstapproces, kunnen de belangen hierbij soms ook uiteenlopen afhankelijk van de marktposities die aanbieders hebben, wat de totstandkoming en naleving van zelfreguleringsafspraken moeilijk kan maken. Wettelijke regels zijn dan nodig om publieke belangen, zoals het verlagen van overstapdrempels in de telecommarkt, effectief te waarborgen.

Het wetsvoorstel voorziet in verschillende voorschriften waaraan aanbieders zich in het kader van het overstappen moeten houden, maar laat onverlet dat de aanbieders zelf ook stappen blijven zetten om te zorgen voor een effectief overstapproces. Het uitgangspunt blijft zelfregulering waar het kan en regelgeving waar het moet. De goede ervaringen die zijn opgedaan met nummerbehoud laten zien dat een wisselwerking tussen wetgeving en zelfregulering zeer effectief kan zijn. Bij

⁸ Kamerstukken 2017-2018, 24 095 nr. 425.

⁹ 'Strategische heroriëntatie van Stichting FIST. Van discussieplatform naar focus op effectieve zelfregulering', Brabers, juni 2017. <https://www.stichting-fist.nl/assets/20170609-Eindrapport-Strategische-herorientatie-FIST.PDF>.

nummerbehoud is er een wettelijke basis (artikel 4.10 van de Telecommunicatiewet), die grotendeels met zelfregulering door de aanbieders verder is ingevuld sinds 1 januari 1999. Voor soepele operationele processen tussen aanbieders is zelfregulering binnen heldere wettelijke kaders zeer geschikt. Dit is dan ook het uitgangspunt in het onderhavige wetsvoorstel en daarom voorziet het in een grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te kunnen stellen met betrekking tot overstappen daar waar dit nodig is, als de zelfregulering door de aanbieders niet voor het gewenste resultaat zorgt.

3.1.2. Maatregelen met betrekking tot overstappen

Ter implementatie van richtlijn 2018/1972 voorziet dit wetsvoorstel in een aantal maatregelen om te waarborgen dat een abonnee eenvoudig en zo probleemloos mogelijk kan overstappen naar een andere aanbieder van internettoegangsdiensten en misbruik tegen te gaan. Het betreft het stellen van wettelijke voorschriften ten aanzien van het overstappen tussen aanbieders van internettoegangsdiensten (artikel 7.2c) en de invoering van het schriftelijkheidsvereiste voor niet-consumenten om ongewenste overstap te voorkomen (artikel 7.2b). Hierna worden beide onderdelen nader toegelicht.

3.1.2.1. Waarborgen voor een efficiënt en eenvoudig overstapproces

Sinds 2009 is er op basis van afspraken tussen internetaanbieders een overstapservice voor consumenten en sinds 1 juli 2016 is er ook een vergelijkbare overstapservice voor zakelijke abonnees, eveneens op basis van zelfregulering. Hiermee zijn in de afgelopen jaren goede resultaten geboekt. Tegelijkertijd is, zoals in paragraaf 3.1.1. van deze memorie van toelichting beschreven, eveneens gebleken dat er grenzen zijn aan zelfreguleringsafspraken.

Daarom worden met dit wetsvoorstel regels gesteld ten aanzien van het overstappen tussen internetaanbieders. Zo worden de betrokken aanbieders gezamenlijk verplicht de abonnee zowel voorafgaande aan als tijdens het overstappen te voorzien van toereikende informatie over het overstapproces, de continuïteit te waarborgen van de geleverde dienst en zich te onthouden van het vertragen en misbruiken van het overstapproces, wordt de ontvangende aanbieder in bij algemene maatregel van bestuur te bepalen gevallen verplicht aan te bieden om namens de abonneeabonnee diens overeenkomst met de overdragende aanbieder op te zeggen (overstapdienst), en wordt de overdragende aanbieder verplicht de dienst te blijven leveren tot de ontvangende aanbieder de levering heeft geactiveerd.

De door de ontvangende aanbieder te bieden overstapdienst heeft tot doel om abonneeabonnees die naar een andere aanbieder willen overstappen bij de overstap te ontzorgen. Het overstappen wordt vergemakkelijkt, doordat de ontvangende aanbieder voor de abonnee, als die dat wenst, regelt dat de oude overeenkomst met de overdragende aanbieder namens de abonnee wordt opgezegd. Het gebruik van deze overstapdienst, ook wel aanbiedergestuurde overstap genoemd, is niet verplicht. Een abonnee kan om allerlei redenen ervoor kiezen om de overstap zelf te regelen (zogenoemde klantgestuurde overstap). Aanbieders van internettoegangsdiensten worden verplicht een overstapdienst aan te bieden en de abonnee heeft de keuze hier

al dan niet gebruik van te maken. Te allen tijde - zowel bij een aanbiedergestuurde als klantgestuurde overstap – gelden de algemene verplichtingen van artikel 7.2c inzake het voorzien in toereikende informatie over het overstapproces, het waarborgen van de continuïteit van de geleverde dienst en het verbod op het vertragen en misbruiken van het overstapproces. Bij algemene maatregel van bestuur zal worden bepaald in welke gevallen het aanbieden van de overstapdienst verplicht wordt gesteld. Dit zal in ieder geval voor de consumentenmarkt zijn, waar de overstapservice die er nu is op basis van zelfregulering in grote getale wordt gebruikt.¹⁰ Voor de kleinzakelijke markt zal de gewenste reikwijdte nader worden bezien, gelet op het feit dat het gebruik van de huidige overstapservice vooralsnog achterblijft en deze overstapdienst bovendien is beperkt tot abonnees met ten hoogste 5 werknemers, terwijl richtlijn 2018/1972 micro- en kleine ondernemingen als specifiek te beschermen groep benoemt (met respectievelijk ten hoogste 10 en 50 werknemers).¹¹ Hierbij wordt opgemerkt dat het bieden van een overstapdienst in de grootzakelijke markt in ieder geval niet aan de orde is, aangezien de abonnee in dit marktsegment zelf de overstap regelt via een aanbestedingsprocedure.

De in artikel 7.2c neergelegde overstapverplichtingen gelden voor internettoegangsdiensten en, voor zover het gaat om consumenten en micro- en kleine ondernemingen, gebundelde diensten met ten minste een internettoegangsdienst of een openbare telefoniedienst. Er is sprake van een bundel in situaties waarin de onderdelen van de bundel worden verstrekt of verkocht door dezelfde aanbieder onder hetzelfde of een verwant of daaraan verbonden overeenkomst.¹² De eerder genoemde triple play pakketten met internet, vaste telefonie en TV en quad play pakketten met ook mobiele telefonie zijn veel voorkomende voorbeelden van bundels waarvoor de overstapverplichtingen van toepassing zijn. Bij triple play pakketten met internet, vaste telefonie en TV is in de huidige markt doorgaans sprake van drie diensten in dezelfde overeenkomst. Bij quad play pakketten is doorgaans sprake van twee verwante contracten: een overeenkomst voor de levering van internet, vaste telefonie en TV en een daaraan verwante overeenkomst voor mobiele telefonie. Voor het afnemen van de combinatie van deze overeenkomsten bij dezelfde aanbieder krijgt de abonnee voordelen; een financiële korting op de abonnementsprijs en/of bepaalde extra's. Ook dergelijke verwante overeenkomsten kwalificeren tezamen als een bundel, volgt uit overweging 283 van richtlijn 2018/1972. Het feit dat de looptijd en einddatum van de twee overeenkomsten waaruit de bundel bestaat kunnen verschillen, bijvoorbeeld omdat mobiele telefonie later aan de bundel is toegevoegd of een langere looptijd heeft dan de andere diensten in bundel, doet hier niet aan af. Naast artikel 7.2c gelden onverminderd de verplichtingen met betrekking tot nummerportabiliteit (artikel 4.10 van de wet).

3.1.2.2. Schriftelijkheidsvereiste

De in paragraaf 3.1.2.1. beschreven aanbiedergestuurde overstap zorgt ervoor dat abonnees laagdrempelig van aanbieder kunnen wisselen, maar dit mag er uiteraard niet toe leiden dat een abonnee van aanbieder wisselt zonder hier daadwerkelijk mee

¹⁰ Jaarlijks stappen circa 200.000 consumenten over via de overstapservice, www.coin.nl.

¹¹ Aanbeveling van de Europese Commissie van 6 mei 2003 betreffende de definitie van kleine, middelgrote en micro-ondernemingen, publicatieblad nr. L 124 van 20/05/2003 blz. 0036 – 0041.

¹² Overweging 283 van Richtlijn 2018/1972.

te hebben ingestemd (slamming). In dit kader verplicht richtlijn 2018/1972 lidstaten passende maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat eindgebruikers gedurende het gehele overstap- en overdrachtsproces goed worden geïnformeerd en worden beschermd, en er geen verandering van aanbieder plaatsvindt tegen hun wil (art 106, lid 6). De motie Weverling/Paternotte¹³ verzoekt het schriftelijkheidsvereiste bij overstappen voor kleinzakelijke ondernemers wettelijk mogelijk te maken om daarmee slamming tegen te gaan. In 2013 is in de Implementatiewet richtlijn consumentenrechten¹⁴ voor consumenten het schriftelijkheidsvereiste ingevoerd in het Burgerlijk Wetboek (BW) vanwege de problemen die speelden bij telemarketing. Met de invoering van dit schriftelijkheidsvereiste verdween nagenoeg ook slamming bij consumenten. Bij zakelijke eindgebruikers, die deze bescherming in het Burgerlijk Wetboek niet genieten, doet slamming zich echter nog steeds voor. Slamming of lijnkaping is het fenomeen dat een eindgebruiker wordt geconfronteerd met een overstap naar een andere telecomaانبieder zonder dat hij hierom heeft gevraagd of hier (bewust) mee heeft ingestemd, vaak door misleiding. Bij slamming in enge zin is er geen wilsuiking van de eindgebruiker betreffende de overstap. Bij slamming in ruime zin is er wel een wilsuiking betreffende de overstap, maar deze is door misleiding tot stand gekomen. Slamming start vaak met schriftelijke of telefonische werving, waarbij de benaderde eindgebruiker niet in de gaten heeft dat het een andere telecomaانبieder dan zijn huidige aanbieder betreft en veelal de suggestie wordt gewekt dat het om een aanbieding of kortingsactie van de huidige aanbieder gaat. Na de werving wordt namens de eindgebruiker een overstapverzoek door de nieuwe telecomaانبieder ingediend bij de huidige aanbieder, die dit behandelt als opzegging van de overeenkomst. Dit doet zich nu overwegend voor bij zakelijke eindgebruikers die zogenoemde WLR-telefoniediensten¹⁵ afnemen en is een hardnekkig probleem, dat zou kunnen gaan verschuiven naar VoIP-telefonie.¹⁶

Om ervoor te zorgen dat de klachten ook afnemen bij zakelijke eindgebruikers wordt er aangesloten bij het systeem van het BW¹⁷ door het invoeren van een schriftelijkheidsvereiste bij het telefonisch sluiten van een overeenkomst op afstand tot het leveren van een elektronische communicatiedienst. Dit betekent dat een per telefoon, mondeling aangegane overeenkomst op zichzelf nietig is. Slechts wanneer de overeenkomst schriftelijk is gesloten, is deze geldig. In de praktijk zal aan deze norm worden voldaan doordat de telecomaانبieder een aanbod tot het aangaan van een overeenkomst in schriftelijke vorm opstelt en aan de eindgebruiker toestuurt. De eindgebruiker zal dit aanbod moeten aanvaarden om de uiteindelijke overeenkomst tot stand te brengen. Deze aanvaarding zal doorgaans blijken uit de ondertekening van de schriftelijke overeenkomst. In de praktijk zullen overeenkomsten een datum van ondertekening bevatten, hetgeen duidelijkheid geeft over het tijdstip waarop de overeenkomst is gesloten. De overeenkomst kan ook op elektronische wijze tot stand komen. De handelaar kan dus ook, als alternatief, een e-mail met de overeenkomststuren. De eindgebruiker zal dan per e-mail zijn instemming moeten

¹³ Kamerstukken 2017-2018, 24 095, nr. 429.

¹⁴ Kamerstukken 2012-2013, 33 520, nrs. 1-3.

¹⁵ *Wholesale Line Rental*. Bij WLR neemt de abonnee de telefonie-aansluiting en het telefonieverkeer af bij een andere telecomaانبieder, via het netwerk van KPN. Deze traditionele telefoniediensten zullen gaan verdwijnen met de modernisering van het netwerk die KPN heeft aangekondigd. <https://overons.kpn.nl/nieuws/2017/kpn-moderniseert-vaste-telefonie-netwerk-stopt-op-termijn-met-isdn1-2>

¹⁶ 'Slamming zakelijke telecommarkt', Autoriteit Consument en Markt, december 2016.

<https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/16745/ACM-advies-aan-EZ-over-lijnkaping-slamming>

¹⁷ Artikel 6:230v, zesde lid.

geven, voordat aan het gestelde schriftelijkheidsvereiste is voldaan. Door de zinsnede "die het gevolg is van een telefoongesprek" wordt uitgedrukt dat het initiatief voor deze overeenkomst per telefoon vanuit de telecomaangebieder moet komen. Het gaat om ieder initiatief van de telecomaangebieder ongeacht of de eindgebruiker reeds klant van de telecomaangebieder is. Belt een telecomaangebieder de eindgebruiker met het verzoek om terug te bellen, met als doel het sluiten van een overeenkomst op afstand, dan zal deze ook onder het schriftelijkheidsvereiste vallen.

Het schriftelijkheidsvereiste is gericht op het voorkomen van slamming via telefonische acquisitie. Een abonnee kan ook tegen diens wil worden overgezet via misleidende schriftelijke acquisitie of colportage. In alle gevallen geldt de verplichting voor de betrokken aanbieders ervoor te zorgen dat overstappen niet plaatsvindt zonder uitdrukkelijke toestemming van de abonnee (artikel 7.2c, tweede lid, onderdeel d) en een verbod op het misbruiken van overstapproces (artikel 7.2c, tweede lid, onderdeel c).

3.1.2.3. Geen overstap zonder uitdrukkelijke toestemming van de abonnee

De ontvangende en overdragende aanbieder zorgen ervoor dat het overstappen niet plaatsvindt zonder uitdrukkelijke toestemming van de abonnee, dat wil zeggen zonder deugdelijke hiertoe strekkende wilsuïting van de abonnee. Er moet dus een deugdelijke wilsuïting zijn van de abonnee die voldoet aan de vereisten die het Burgerlijk Wetboek stelt en waaruit ondubbelzinnig blijkt dat de abonnee wenst over te stappen naar de ontvangende aanbieder en de overeenkomst met de overdragende aanbieder wenst te beëindigen. Dit laat onverlet dat sprake kan zijn van een aanbiedergerichte overstap op basis van een volmacht, zoals nu al vaak de praktijk is en wettelijk wordt verankerd met de te bieden overstapdienst die is beschreven in paragraaf 3.1.2.1. De volmacht is de bevoegdheid die een volmachtgever (in dit geval de abonnee) verleent aan de gevolmachtigde (de ontvangende aanbieder), om in zijn naam rechtshandelingen te verrichten (het beëindigen van de overeenkomst met de overdragende aanbieder), zoals genoemd in artikel 3:60 BW. Hierbij dient enerzijds te worden voorkomen dat een abonnee van aanbieder wisselt zonder hier daadwerkelijk mee te hebben ingestemd. Anderzijds dient tegelijkertijd een soepel overstapproces tussen telecomaanbieders gewaarborgd te blijven en moeten er geen overstapdrempels worden opgeworpen, bijvoorbeeld doordat de overdragende aanbieder steeds wilsuïtingen opvraagt bij de ontvangende aanbieder terwijl hiervoor geen noodzaak bestaat. Met andere woorden: uitgaan van een overstapprocedure op basis van vertrouwen waar dat mogelijk is, maar wel met goede waarborgen tegen een ongewenste overstap. Uitgangspunt hierbij zijn de in het BW neergelegde regels met betrekking tot volmacht (Boek 3, titel 3, artikelen 60 tot en met 79, van het BW), in het bijzonder de artikelen 3:70 en 3:71 BW.

Artikel 3:70 BW bepaalt dat de ontvangende aanbieder jegens de overdragende aanbieder instaat voor het bestaan en de omvang van de volmacht, tenzij de overdragende aanbieder weet of behoort te begrijpen dat een toereikende volmacht ontbreekt of de ontvangende aanbieder de inhoud van de volmacht volledig aan de overdragende aanbieder heeft medegedeeld. Op grond van artikel 3:71 BW heeft de overdragende aanbieder het recht om van de ontvangende aanbieder bewijs van de volmacht te vragen. Als de overdragende aanbieder de ontvangende aanbieder

terstond om dit bewijs heeft gevraagd, en de ontvangende aanbieder niet onverwijld, dat wil zeggen zonder vertraging, afdoende bewijs levert, kunnen de door de ontvangende aanbieder afgelegde verklaringen door de overdragende aanbieder als ongeldig van de hand worden gewezen. De gevolgen van artikel 3:71 BW in geval van onvoldoende bewijsvoering door de gevolmachtigde gelden alleen als de wederpartij 'terstond', dat wil zeggen binnen zoveel tijd als redelijkerwijs nodig is nadat haar de verklaring van de gevolmachtigde heeft bereikt, om bewijs heeft gevraagd.¹⁸ Als de overdragende aanbieder hier niet terstond om heeft gevraagd, zou de ontvangende aanbieder een verzoek om bewijs naast zich kunnen neerleggen. Ontstaat in een later stadium alsnog gereede twijfel aan de aanwezigheid van (toereikende) volmacht, dan moet de wederpartij zich tot de volmachtgever (de abonnee) wenden, die naar redelijkheid en billijkheid tot het verschaffen van duidelijkheid zal zijn gehouden.¹⁹ Aangezien het leed dan vaak al is geschied – de ongewenste overstap is al uitgevoerd – is het om dit te voorkomen gerechtvaardigd dat de overdragende aanbieder, voordat hij medewerking verleent aan een overstap, altijd eerst een bewijs van volmacht opvraagt bij de ontvangende aanbieder, indien er bij die specifieke aanbieder sprake is van structurele klachten van abonnees over slamming, en van stelselmatige misleiding bij de totstandkoming van de wilsuitingen.²⁰ Het Gerechtshof Den Haag²¹ wijst er op dat in het geval van stelselmatige slamming waardoor een overdragende aanbieder abonnees op oneigenlijke wijze kwijtraakt, het belang van de overdragende aanbieder om ook zonder over een daaraan ten grondslag liggende individuele klacht van een abonnee over wilsuitingen te kunnen beschikken, zwaarder weegt dan een afspraak tussen telecomaanbieders om dit alleen te doen indien sprake is van een individuele klacht. Dit laat onverlet dat het opvragen van bewijs van volmacht achterwege kan blijven als er geen aanleiding is voor twijfel dat de ontvangende aanbieder beschikt over een toereikende volmacht (zie ook artikel 3:70 BW). Het onnodig opvragen van wilsuitingen werpt overstapdrempels op en geeft uitvoeringskosten die vermeden dienen te worden waar dit kan. De afspraken tussen telecomaanbieders die in voorbereiding zijn bij Vereniging COIN, waaronder een zogenoemde 'low trust' procedure, over de door de abonnee aan van de ontvangende aanbieder verleende volmacht, geven een goede invulling aan het opvragen van wilsuitingen waar nodig.²²

Specifieke aandacht verdient een eventuele voortijdige beëindiging van de overeenkomst. Indien de ontvangende aanbieder namens een abonnee verzoekt om een overstap, terwijl die abonnee een overeenkomst voor bepaalde duur heeft met de overdragende aanbieder waarvan de termijn nog niet is verstreken, kan de abonnee een afkoopsom verschuldigd zijn aan de overdragende aanbieder wegens voortijdige beëindiging van de overeenkomst. Een abonnee zal een dergelijke afkoopsom doorgaans willen vermijden en niet van aanbieder willen wisselen alvorens de termijn van de overeenkomst verstreken is, dan wel de overeenkomst stilzwijgend is verlengd

¹⁸ Zie ook Gerechtshof Den Bosch, ECLI:NL:GHSHE:2016:1502 en ECLI:NL:GHSHE:2016:942; Rechtbank Noord-Holland, ECLI:NL:RBNHO:2015:6215; en Gerechtshof Amsterdam, ECLI:NL:GHAMS:2010:BP0651.

¹⁹ Groene Serie Vermogensrecht, artikel 71 Boek 3 BW, aant. 2; Tekst & Commentaar Burgerlijk Wetboek, commentaar artikel 3:71 BW.

²⁰ Voorbeelden uit de jurisprudentie van dergelijke stelselmatige misleiding door een telecomaanbieder zijn: Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, ECLI:NL:GHARL:2017:10573; Rechtbank Rotterdam, ECLI:NL:RBROT:2017:7943; en Gerechtshof Den Haag, ECLI:NL:GHDHA:2016:3362.

²¹ Uitspraak van het Gerechtshof Den Haag van 24 mei 2007 (niet gepubliceerd), overweging 16.3.

²² Procesafspraken inzake machtiging aanbieder door abonnee voor aanbiedergestuurde overstap (concept), Vereniging COIN.

en dus te allen tijde kosteloos opzegbaar is, met inachtneming van een eventuele opzegtermijn, op grond van artikel 7.2a van de Telecommunicatiewet. Indien sprake is van voortijdige beëindiging van de overeenkomst kan de overdragende aanbieder verlangen dat de ontvangende aanbieder aantoont dat sprake is van een toereikende wilsuïting van de abonnee, voordat de overstap wordt doorgevoerd. Overigens hoeft niet in elke situatie van voortijdige beëindiging van een overeenkomst voor bepaalde duur sprake te zijn van een beëindiging zonder dat die door de abonnee is gewenst. Een abonnee kan namelijk ook gegronde redenen hebben om wel voortijdig de overeenkomst te willen beëindigen en de hiermee eventueel gemoeide afkoopsom voor lief te nemen. In dat geval moet uit de wilsuïting van de abonnee blijken dat deze expliciet is geïnformeerd over een afkoopsom en uitdrukkelijk ermee heeft ingestemd om de kosten van de afkoopsom te dragen.

3.2. Geografisch onderzoek naar het bereik van elektronische communicatienetwerken

3.2.1. Doel en aanleiding

Burgers, bedrijven en overheden maken dagelijks gebruik van informatietechnologieën en dit gebruik neemt in rap tempo toe. Dit vergroot de economische en maatschappelijke afhankelijkheid van connectiviteit en dit leidt ertoe dat er hoge eisen worden gesteld aan de digitale connectiviteit. Het kabinet vindt het van groot belang dat de Nederlandse digitale infrastructuur van hoog niveau is en blijft, opdat digitalisering kan bijdragen aan welvaart en welzijn. In het Actieplan Digitale Connectiviteit²³ is daarom de volgende kabinetsdoelstelling opgenomen: 'De overheid streeft naar kwalitatief hoogwaardige connectiviteit die een grote diversiteit aan vraag kan bedienen en altijd en overal beschikbaar is tegen concurrerende tarieven'. Voor vaste verbindingen heeft het kabinet in het verleden het Europese doel omarmd dat in 2025 iedereen de beschikking heeft over een verbinding van 100 Mbps. In het Actieplan heeft het kabinet ervoor gekozen om dit doel te vervroegen door aan te geven dat in ieder geval in 2023 iedereen over een vaste aansluiting van 100 Mbps beschikt. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie Van den Berg²⁴ die de regering oproept om haar ambitie te verhogen door als Nederland de ambitie te hanteren dat in 2023 iedereen kan beschikken over ten minste 100 Mbps. Het streven van het kabinet is dat tegen die tijd bovendien een grote meerderheid van de huishoudens al de beschikking kan hebben over een 1 Gbps verbinding. Met mobiele netwerken moeten daarnaast in elk geval basisdiensten, zoals videobellen, altijd en overal kunnen worden geraadpleegd.

In dit kader verplicht artikel 22, eerste lid, van richtlijn 2018/1972 lidstaten ertoe om uiterlijk op 21 december 2023 een geografisch onderzoek uit te voeren naar het bereik van elektronische communicatienetwerken die breedbanddiensten kunnen leveren, dat zij minstens om de drie jaar moeten actualiseren. Lidstaten kunnen ervoor kiezen om het geografisch onderzoek een prognose te laten omvatten van het bereik van de netwerken, met informatie over de geplande uitrol door ondernemingen of door overheid van netwerken. Voor het uitvoeren van dit geografisch onderzoek verzoeken de bevoegde instanties ondernemingen en overheden om dergelijke informatie te

²³ Kamerstukken 2017-2018, 26 643, nr. 547.

²⁴ Kamerstukken 2017-2018, 24 095 nr. 428.

verstrekken, voor zover die informatie beschikbaar is en middels redelijke inspanningen kan worden verstrekt. Deze informatie kan, zoals in lid 5 van artikel 22 van richtlijn 2018/1972 is vermeld, worden gebruikt bij het vormgeven van nationale breedbandplannen, dekkingsplichten, staatssteun en de universele dienst.

Het doel van dit wetsvoorstel is om de ontwikkeling van de digitale connectiviteit te monitoren en te zorgen dat de resultaten door overheden kunnen worden gebruikt om beleid te ontwikkelen. Het geografische onderzoek is een manier om problemen te constateren, maar op zichzelf nog geen oplossing voor deze problemen. Om het beleid te ontwikkelen is het nodig dat de overheid beschikt over actuele, accurate en onpartijdige informatie over huidige en toekomstige ontwikkelingen met betrekking tot het bereik van elektronische communicatienetwerken, zoals breedbandinternet en mobiele telefonie. Voor een deel is deze informatie al beschikbaar, bijvoorbeeld via de marktmonitor van de Autoriteit Consument en Markt (ACM), maar belangrijke informatie is nog niet beschikbaar. Zo is er geen integrale kaart beschikbaar van de capaciteit van de netwerken per huishouden en is er geen integrale kaart van de mobiele netwerkdekking. Een kaart op adresniveau is nodig om de doelstelling dat iedereen in 2023 kan beschikken over een vaste verbinding van tenminste 100 Mbps adequaat te kunnen monitoren en tijdig aanvullende maatregelen te kunnen nemen waar nodig, zoals het verlenen van gerichte staatssteun door decentrale overheden voor de uitrol waar dit niet of onvoldoende gebeurt door investeringen van marktpartijen. In eerste instantie zal worden gericht op een goede kaart van verbindingen per vaste aansluiting en op termijn zal dit in elk geval worden uitgebreid met gegevens over mobiele verbindingen. Ook andere partijen, zoals gemeenten of provincies, hebben behoefte aan goede informatie over het bereik van elektronische communicatienetwerken in Nederland. Dit is bijvoorbeeld van groot belang voor het al dan niet verlenen van staatssteun. Een steunverlenende instantie moet namelijk volgens de breedbandrichtsnoeren voordat zij overgaat tot steunverlening de huidige en toekomstige situatie in kaart brengen. Op die manier kan de steunverlenende instantie op basis van een breedbandkaart zien wat de staat van de infrastructuur en of steunverlening wenselijk is. Ook is het vanuit consumentenbelang belangrijk om duidelijkheid te hebben hoe het aanbod van de verschillende aanbieders eruit ziet, zodat zij aan de hand van deze informatie een keuze kunnen maken. Richtlijn 2018/1972 benoemt dit expliciet in artikel 22, zesde lid. De uitvraag vindt in nauwe samenwerking met de ACM plaats om ook te zorgen voor betrouwbare gegevens voor de toezichthouder en om dubbele uitvragen voor marktpartijen te voorkomen.

3.2.2. Bevoegdheid tot het vorderen van inlichtingen

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

de aanbieders moeten worden verstrekt en door de minister openbaar kunnen worden gemaakt. Bij de invulling van deze regeling zal de minister oog hebben voor de dan geldende richtsnoeren van BEREC. Op die manier wordt bijgedragen aan een consistente en EU-brede uitvoering van het geografisch onderzoek.

In eerste instantie zullen gegevens worden verzameld over wat het huidige bereik is van de vaste aansluitingen vanwege de doelstelling dat iedereen in 2023 kan beschikken over ten minste een 100 Mbps-verbinding en een groot deel over een 1 Gbps. Ook het bereik van de mobiele netwerken zal op termijn in kaart worden gebracht. Daarnaast kunnen ook andere netwerkelementen in kaart worden gebracht. In het voorliggende wetsvoorstel wordt met het bereik van de elektronische communicatienetwerken niet slechts bedoeld op de daadwerkelijke beschikbaarheid van netwerken, maar juist ook de kwaliteit hiervan. In eerste instantie zal het geografisch onderzoek zich richten op de snelheid van de aansluitnetwerken verdeeld naar locatie. Het is echter ook mogelijk dat op termijn andere gegevens over het bereik van de netwerken in kaart moeten worden gebracht, zoals kwaliteitsparameters als de latency of jitter van een verbinding. Bovendien kan de geplande uitrol worden opgevraagd waarbij ook in eerste instantie de focus zal liggen op de snelheid van een verbinding. Op die manier kan een prognose worden gemaakt om zo een goed beeld te krijgen van de toekomstige digitale connectiviteit. Aanbieders zullen dan investeringsplannen per adres moeten leveren opdat ook, zoals de richtlijn als mogelijkheid geeft, ook een kaart kan worden gemaakt van de toekomstige connectiviteit. Dit is met name van belang voor het al dan niet verlenen van gerichte staatsteun. Indien de gevorderde gegevens later niet correct blijken zijn en dit komt door het verstrekken van misleidende, onjuiste of incomplete informatie, kan, onder meer, een bestuurlijke boete worden opgelegd, waarvan de hoogte onder meer afhankelijk is van de gevolgen voor de concurrentie op de markt.

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

3.2.2. Gebruik en openbaarmaking resultaten van het geografisch onderzoek

De gegevens die met het geografisch onderzoek zijn verzameld zullen, in variërende mate, beschikbaar komen voor de Europese Commissie, BEREC²⁵, lokale overheden, voor gebruik bij beslissingen omtrent het verlenen van staatssteun voor de ontwikkeling van openbare telecommunicatienetwerken, de ACM en tenslotte voor

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

abonnees, om een beeld te krijgen van de kwaliteit van de dienstverlening op een bepaalde locatie. Voor een deel zullen deze gegevens vertrouwelijk zijn en hier zullen bestuursorganen en andere instanties zorgvuldig mee dienen om te gaan. Aangezien de ACM bij het uitvoeren van deze taak kennis moet kunnen nemen van deze gegevens zullen deze gegevens waar relevant integraal met de ACM worden gedeeld. Dit past ook bij de richtlijn waarin wordt aangegeven dat het onderzoek in nauwe samenwerking met de ACM wordt uitgevoerd en dat zij deze gegevens bijvoorbeeld bij haar marktanalyse moet betrekken.

4. Regeldruk

De verplichtingen met betrekking tot overstappen brengen geen administratieve lasten voor burgers en bedrijven met zich. De bevoegdheid tot het vorderen van inlichtingen ten behoeve van het geografisch onderzoek naar het bereik van elektronische communicatienetwerken brengt administratieve lasten met zich voor de aanbieders van elektronische communicatienetwerken die deze inlichtingen dienen te verstrekken aan de minister. Voor het geografisch onderzoek zullen aanbieders moeten aangeven wat hun netwerkgebied is en wat de toekomstige verwachtingen zijn. Het is de verwachting dat deze last relatief beperkt zal zijn aangezien aanbieders nu al deze gegevens hebben voor hun dagelijkse bedrijfsvoering. Wel zal in het begin de precieze uitvraag kunnen variëren ten aanzien van de gebruikelijke gegevens, maar de verwachting is dat dit verschil, bijvoorbeeld voor vaste verbindingen klein is. Te verwachten is dat voor deze vaste verbindingen gegevens worden gevraagd die nu in de systemen zijn vastgelegd; wat de snelheid is per huishouden. Deze gegevens worden vaak al vrijwillig geleverd. Door aan te sluiten bij de bestaande bedrijfsprocessen worden de administratieve lasten beperkt. De verwachting is dat voor het grootste deel een vijftal partijen zullen worden bevroegd en dit zal per partij maar beperkte administratieve capaciteit vergen. De verwachting is dat 100 uur per partij maximaal zal worden geleverd voor een administratieve medewerker met een uurtarief van 28 euro. Dit leidt tot 14.000 euro aan administratieve lasten. Deze lasten zijn grotendeels een uitvloeisel van de nieuwe Europese regelgeving. Bij de nog op te stellen ministeriële regeling over de te verstrekken gegevens zal deze inschatting opnieuw worden bezien.

De verplichtingen met betrekking tot overstappen brengen slechts beperkte nalevingskosten met zich, aangezien aan de meeste van deze verplichtingen reeds wordt voldaan met de bestaande zelfreguleringsafspraken tussen de telecomaandieners. De jaarlijkse totale kosten van de overstapservice, waarbij reeds 22 telecomaandieners zijn aangesloten, bedroegen in 2018 465.000 euro. Geschat wordt dat deze kosten stijgen naar in totaal circa 500.000 euro doordat aanbieders die de overstapservice nog niet bieden hiertoe worden verplicht. Bij de nog op te stellen algemene maatregel van bestuur waarin zal worden bepaald in welke gevallen het aanbieden van de overstapdienst verplicht wordt gesteld, zal deze inschatting opnieuw worden bezien. Daarnaast geeft het schriftelijkheidsvereiste in artikel 7.2b nalevingskosten, omdat dit nu nog niet door alle telecomaandieners die telefonische acquisitie doen wordt toegepast. Aangezien het slechts gaat om twee aanbieders op de kleinzakelijke markt die nu geen schriftelijkheidsvereiste toepassen en de eindgebruiker ook elektronisch kan instemmen met de overeenkomst, zijn deze lasten beperkt en veel lager dan het schriftelijkheidsvereiste voor consumenten in het

Burgerlijk Wetboek dat een veel bredere reikwijdte kent.²⁶ Nieuw ten opzichte van de huidige situatie is dat de betreffende telecomaانبieders de ondertekende overeenkomst via de post of digitaal retour krijgen en dit moeten verwerken in hun administratie. Uitgaande van 11.000 telefonische verkoopgesprekken per jaar, waarvan 75% leidt tot ondertekening van een overeenkomst en een verwerkingstijd van 4 minuten per overeenkomst door een administratief medewerker, worden deze nalevingskosten geschat op in totaal 15.500 euro.²⁷ Het is mede gezien de beperkte regeldrukgevolgen niet de verwachting dat Nederlandse bedrijven door de versnelde implementatie van deze onderdelen van richtlijn 2018/1972 concurrentienadelen zullen ondervinden ten opzichte van bedrijven in andere Lidstaten.

5. Uitvoering en toezicht

De minister van Economische Zaken geeft zelf uitvoering aan het nieuwe artikel 18.7a van de Telecommunicatiewet. Voor wat betreft de verhouding met de dekkings- en capaciteitseis in de nieuwe 700 MHz-vergunningen wordt het volgende opgemerkt. Alhoewel zowel artikel 18.7a van de Telecommunicatiewet als de dekkings- en capaciteitseis in de nieuwe 700 MHz-vergunningen allebei genoemd worden in het Actieplan Digitale Connectiviteit, wordt erop gewezen dat de juridische grondslag verschillend is. De dekkings- en capaciteitseis wordt opgenomen in de nieuwe 700 MHz-vergunningen (grondslag artikel 17 van het Frequentiebesluit 2013). Het betreft hier dus de handhaving van een vergunningsvoorschrift. De regels over het geografisch onderzoek zijn neergelegd in artikel 18.7a en de daarop gebaseerde regeling. De Autoriteit Consument en Markt (ACM) is, op grond van artikel 15.1, derde lid, belast met de uitvoering van en het toezicht op de nieuwe artikelen met betrekking tot het schriftelijkheidsvereiste en overstappen (artikelen 7.2b en 7.2c). Dit is vergelijkbaar met het reeds bestaande ACM-toezicht op artikel 4.10 van de Telecommunicatiewet (nummerportabiliteit). De ACM kan handhavend optreden indien niet aan deze verplichtingen wordt voldaan, geschillen tussen aanbieders over de naleving beslechten en beleidsregels vaststellen. Ook kan de ACM in voorkomende gevallen informeel adviseren over zelfreguleringsafspraken waarmee de telecomaانبieders invulling geven aan de wettelijke verplichtingen met betrekking tot overstappen. De totstandkoming en naleving van dergelijke zelfreguleringsafspraken is een verantwoordelijkheid van de telecomaانبieders en dient privaatrechtelijk te worden gewaarborgd binnen het zelfreguleringsplatform waar deze afspraken tot stand komen (FIST) en worden uitgevoerd (vereniging COIN).

6. Advies en consultatie

6.1. Internetconsultatie

Een concept van dit wetsvoorstel is van 14 december 2018 tot en met 31 januari 2019 geconsulteerd op www.internetconsultatie.nl. In totaal zijn negen reacties ontvangen, waarvan vier openbaar en vijf niet-openbaar. De opmerkingen die in de internetconsultatie zijn gemaakt worden hieronder per onderwerp besproken.

²⁶ Kamerstukken 2012-2013, 33 520, nrs. 1-3.

²⁷ 8.250 contracten * uurtarief administratief medewerker EUR 28 * 0,067 uur.

6.1.1. Overstappen

Vier respondenten plaatsen kanttekeningen bij het wetsvoorstel. Zij vinden versnelde implementatie van de overstapbepalingen van richtlijn 2018/1972 niet wenselijk en pleiten ervoor te wachten op de bredere implementatie in de Telecommunicatiewet, met uitzondering van het schriftelijkheidsvereiste. Dit vanwege de samenhang met definities en bepalingen die nog geïmplementeerd moeten worden. Twee partijen onderschrijven daarentegen de analyse van de asymmetrische belangen tussen marktpartijen. Zij geven aan dat er juist niet gewacht moet worden op de implementatie van richtlijn 2018/1972 vanwege de concurrentiesituatie in de consumentenmarkt, dat wil zeggen het duopolie van KPN en VodafoneZiggo en de grote verschuiving naar quad play bundels met vaste en mobiele diensten waardoor abonnees minder snel overstappen. In reactie hierop wordt opgemerkt dat de naar voren gebrachte argumenten tegen versnelde implementatie niet worden onderschreven en zoals toegelicht in paragraaf 2 een afzonderlijke snelle implementatie zowel goed mogelijk als zeer wenselijk is.

Meerdere partijen plaatsen kanttekeningen bij de reikwijdte van de verplichtingen met betrekking tot de zakelijke markt. Eén partij vindt dat er geen noodzaak is voor overstapverplichtingen voor de grootzakelijke markt. Twee partijen vinden dat de verplichting een overstapdienst te bieden beperkt zou moeten blijven tot het segment met ten hoogste vijf werknemers, in lijn met de huidige overstapservice zakelijk via zelfregulering, gelet op de behoefte van zakelijke abonnees en de gemoeide nalevingskosten. Een andere partij pleit er juist voor dat het wetsvoorstel voldoende waarborgen moet bevatten voor de zakelijke markt. Weer een andere partij voert aan dat de nalevingskosten van de verplichte overstapservice voor consumenten bezwaarlijk zijn voor kleinere aanbieders en pleit voor een vrijstelling voor kleinere providers of tegemoetkoming in kosten. De verplichting een overstapdienst te bieden is naar aanleiding van deze reacties aangepast. Bij algemene maatregel van bestuur zal worden bepaald in welke gevallen het aanbieden van de overstapdienst verplicht wordt gesteld. Dit zal in ieder geval voor de consumentenmarkt zijn, waar de overstapservice die er nu is op basis van zelfregulering in grote getale wordt gebruikt. Ook de kleinere aanbieders – die overigens tegelijkertijd pleiten voor verplichte e-mailforwarding en e-mail only abonnementen die ook nalevingskosten geven – zullen hieraan dan moeten voldoen. Het overstappenplatform van Vereniging COIN hanteert naast de vaste jaarlijkse bijdrage een variabele bijdrage op basis van het aandeel in het overstappenvolume en kleinere providers worden hiermee dus ontzien. Voor de kleinzakelijke markt zal de gewenste reikwijdte van de overstapdienst nader worden bezien. Hierbij wordt verder opgemerkt dat artikel 106 van richtlijn 2018/1972 geen uitzonderingen maakt voor zakelijke abonnees en er dus geen grond is deze geheel uit te zonderen van de aan aanbieders gestelde overstapverplichtingen, al zal de invulling in de praktijk kunnen verschillen in de verschillende segmenten van de zakelijke markt. Waar het gaat om het waarborgen van de efficiëntie en eenvoud van het overstapproces, waartoe dit wetsvoorstel de verplichting tot het bieden van een overstapdienst introduceert, laat de richtlijn ruimte hoe dit te doen en kan wel voor een beperktere reikwijdte worden gekozen.

Meerdere respondenten hebben opmerkingen gemaakt over de verhouding tussen nadere regelgeving en zelfregulering. Twee partijen onderschrijven dat zelfregulering

de voorkeur heeft boven nadere regelgeving. Een van hen vindt echter dat onduidelijk is in hoeverre de mogelijkheid tot het stellen van nadere regels ruimte laat voor zelfregulering en vindt ook de rol van de ACM onduidelijk. De andere respondent vindt dat zelfregulering eerst een kans dient te krijgen alvorens wordt overgegaan tot het stellen van nadere regels. Beiden vragen naar de invulling van de compensatie van de abonnee als niet aan de overstapverplichtingen wordt voldaan. Een andere respondent vraagt hoe een eerlijk zelfreguleringsproces tussen aanbieders kan worden gewaarborgd en hoeveel tijd partijen krijgen om tot afspraken te komen. Deze partij pleit ervoor daadwerkelijk nadere regels te stellen en ook om het samenwerkingsverband tussen de aanbieders, vereniging COIN, in de regelgeving bevoegdheden te geven zodat het meer onafhankelijkheid en beslissingsbevoegdheid krijgt. In reactie hierop wordt opgemerkt dat het uitgangspunt is zelfregulering waar het kan, regelgeving waar het moet, zoals beschreven in paragraaf 3.1.1. De ervaringen met nummerportabiliteit laten zien dat dit zeer effectief kan zijn. De verwachting is dan ook dat de normen op het niveau van de wet in formele zin, voor zover nodig, adequaat zullen worden ingevuld door middel van zelfregulering. Dit geldt ook voor compensatie van de abonnee als niet aan de overstapverplichtingen is voldaan. Als echter blijkt dat de zelfregulering tekortschiet, kunnen de normen op het niveau van de wet worden uitgewerkt in lagere regelgeving. Hierbij zullen de aanbevelingen uit het onderzoek²⁸ naar verdere verbetering van de effectiviteit van het zelfreguleringsplatform van de telecomaandieners in oogschouw worden genomen en zal dan ook overleg met de sector worden gevoerd. De aanbieders zijn zelf verantwoordelijk voor het goede functioneren van het zelfreguleringsplatform en voor de privaatrechtelijke nakoming van zelfreguleringsafspraken. Waar dit tekortschiet kunnen nadere regels worden gesteld. Dit laat onverlet dat de ACM te allen tijde bevoegd is de verplichtingen van artikel 7.2c te handhaven en geschillen tussen aanbieders te beslechten over de naleving ervan. Dit is niet anders dan bij andere wettelijke verplichtingen waarop de ACM toezicht houdt.

Meerdere respondenten hebben opmerkingen gemaakt over het schriftelijkheidsvereiste. Eén partij pleit ervoor het schriftelijkheidsvereiste niet in te voeren, omdat dit de Europese harmonisatie niet ten goede komt. De meeste partijen juichen het schriftelijkheidsvereiste juist toe, maar plaatsen enkele kanttekeningen bij de uitwerking. Zo wordt er enerzijds voor gepleit om nauwer aan te sluiten bij de bepalingen in het Burgerlijk Wetboek en het verlengen of vernieuwen van een bestaande overeenkomst uit te zonderen en anderzijds om juist een bredere reikwijdte te kiezen dan de bepalingen in het Burgerlijk Wetboek en het schriftelijkheidsvereiste ook te laten gelden voor schriftelijke acquisitie en colportage. Ook pleit een respondent ervoor te onderzoeken of het schriftelijkheidsvereiste kan worden uitgebreid naar onder andere overeenkomsten tot levering van energie. In reactie hierop wordt allereerst aangegeven dat de invoering van het schriftelijkheidsvereiste goed aansluit bij hetgeen is bepaald in richtlijn 2018/1972. Artikel 106, zesde lid, bepaalt immers dat de Lidstaten passende maatregelen dienen te nemen om ervoor te zorgen dat er geen verandering van aanbieder plaatsvindt tegen de wil van de abonnee. Een uitzondering voor het verlengen of vernieuwen van overeenkomsten is niet wenselijk, gelet op de telecomspecifieke klachten die de ACM regelmatig ontvangt van zakelijke abonnees over contractverlengingen tegen de wens van de abonnee. Toepassing van

²⁸ 'Strategische heroriëntatie van Stichting FIST. Van discussieplatform naar focus op effectieve zelfregulering', Brabers, juni 2017. <https://www.stichting-fist.nl/assets/20170609-Eindrapport-Strategische-herorientatie-FIST.PDF>

het schriftelijkheidsvereiste op schriftelijke acquisitie en colportage wordt niet zinvol geacht, omdat bij deze acquisitiemethoden zonder het zetten van een handtekening niet of zeer moeilijk kan worden aangetoond dat er een overeenkomst tot stand is gekomen en het bevestigen met een handtekening dus reeds de praktijk is, terwijl dit bij telefonische acquisitie in de zakelijke telecommarkt met een voice log gebeurt. Dit neemt niet weg dat er sprake kan zijn van misleiding bij schriftelijke acquisitie en colportage. Daarom voorziet dit wetsvoorstel ook in een algemene verplichting voor aanbieders ervoor te zorgen dat dat overstappen niet plaatsvindt zonder uitdrukkelijke toestemming van de abonnee en een verbod op het misbruiken van overstapproces. Een eventuele verbreding van het schriftelijkheidsvereiste naar andere overeenkomsten zoals de levering van energie valt buiten deze wijziging van de Telecommunicatiewet.

Drie partijen pleiten voor regels omtrent "retentie", ook wel "winback" genoemd. Dit houdt in dat de overdragende aanbieder naar aanleiding van een overstapverzoek de abonnee tracht te weerhouden de overstap door te zetten, bijvoorbeeld door een kortingsaanbod te doen. Een respondent voert aan dat deze selectieve kortingen voor abonnees die willen overstappen de jaarlijkse prijsverhogingen voor vaste diensten van KPN en VodafoneZiggo in de consumentenmarkt faciliteren en daarmee ook, door middel van kruissubsidiëring, de concurrentie op de mobiele markt marginaliseren. Een andere respondent geeft aan dat retentiepraktijken de vraagbundelingstrajecten voor de uitrol van nieuwe glasvezelnetwerken frustreren. Twee van deze drie respondenten pleiten ervoor retentie naar aanleiding van een overstapverzoek geheel te verbieden. De andere respondent pleit niet zozeer voor een algemeen verbod op retentie, maar wel voor het misbruiken van de overstapdienst voor zeer gerichte retentie. Naar aanleiding van deze reacties is de memorie van toelichting op het punt van misbruiken van het overstapproces verduidelijkt. Het is in algemene zin onderdeel van gezonde concurrentie in de markt dat abonnees, door aan te geven dat zij bereid zijn om over te stappen, kortingen kunnen bedingen.²⁹ De overstapdienst die aanbieders op grond van dit wetsvoorstel verplicht worden te bieden mag er echter niet toe leiden dat het terugwinnen van abonnees bovenmatig wordt gefaciliteerd. Hierover kunnen zo nodig nadere regels worden gesteld.

Een respondent voert aan dat op grond van richtlijn 2018/1972 niet de Minister belast moet zijn met het waarborgen van de efficiëntie en eenvoud van het overstapproces, maar de ACM. In reactie hierop wordt opgemerkt dat in het Nederlandse constitutionele systeem in beginsel de wetgever algemene regels stelt en het toezicht op de naleving bij de onafhankelijke toezichthouder ligt, tenzij er dwingende redenen zijn om dit bij de toezichthouder te beleggen zoals bijvoorbeeld het maken van marktanalysebesluiten. In lijn met deze bevoegdheidsverdeling worden met dit wetsvoorstel regels gesteld om de efficiëntie en eenvoud van het overstapproces te waarborgen en is het toezicht op de naleving van deze regels belegd bij de ACM. Dit is in lijn met Richtlijn 2018/1972, die in overweging 281 nadrukkelijk ruimte laat om het stellen van regels voor overstappen bij een andere bevoegde instantie dan de nationale regelgevende instantie te beleggen.

²⁹ Marktanalyse Wholesale Fixed Access, Autoriteit Consument en Markt, 27 september 2018, randnummers 1836-1844. <https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/marktanalyse-wholesale-fixed-access-20180928.pdf>

Eén partij geeft aan dat ook regelgeving voor "e-mail forwarding" wenselijk is, dat wil zeggen het (tijdelijk) doorsturen van e-mails door de overdragende aanbieder nadat de abonnee is overgestapt. Deze partij wijst er op dat het veranderen van mailadres een belangrijke overstapdrempel is voor consumenten en stelt voor dat de overdragende aanbieder wordt verplicht tot een jaar na de overstap de e-mail door te sturen of toegang te bieden tot de oude mailbox. Daarnaast stelt deze partij voor te verplichten dat aanbieders een "e-mail only" abonnement dienen aan te bieden, zodat consumenten tegen een maandbedrag hun mailadres kunnen behouden. Deze partij wijst hierbij op hetgeen is bepaald in richtlijn 2018/1972 over het bieden van e-mailforwarding en op het feit dat asymmetrische belangen er aan in de weg staan dat via zelfregulering de huidige termijn van e-mailforwarding van een maand die de sector biedt wordt uitgebreid naar een langere periode. Twee andere respondenten geven juist aan dat het niet nodig is hierover regels te stellen omdat de huidige zelfreguleringsafspraken hier al voldoende in voorzien. In reactie hierop is het wetsvoorstel aangepast en is, in lijn met artikel 115 van richtlijn 2018/1972 over het aanbieden van extra faciliteiten, een grondslag opgenomen om hierover regels te stellen. Op basis van nader consumentenonderzoek zal met de sector worden overlegd over betere communicatie richting consumenten over de mogelijkheid van e-mailforwarding en mogelijke uitbreiding van de termijn van een maand naar een langere periode. Indien zelfregulering hiervoor ontoereikend blijkt, kunnen er regels over e-mailforwarding worden gesteld. Wat betreft het aanbieden van een e-mail only abonnement lijkt het stellen van verplichtingen niet proportioneel. Lidstaten kunnen weliswaar verder gaan dan de lijst van extra faciliteiten in bijlage VI van de richtlijn om te zorgen voor een hoger niveau van consumentenbescherming, maar voor consumenten die hun mailadres permanent willen behouden ligt het meer in de rede te kiezen voor een e-mailadres dat niet is gekoppeld aan een internetaanbieder. Het aanbieden van e-mail only abonnementen door aanbieders wordt wel aangemoedigd.

Een respondent vraagt aandacht voor zogenoemde "lock in" van de abonnee bij bundels, dat wil zeggen overstapdrempels van contractuele aard. Vaak is het complex om met alle diensten in de bundel tegelijk over te stappen of is dit zelfs onmogelijk omdat de contracttermijnen van de diensten in de bundel verschillende einddata hebben, voert deze partij aan. Deze partij pleit ervoor te onderzoeken hoe deze contractuele overstapdrempels kunnen worden verminderd. In reactie hierop wordt opgemerkt dat het risico van overstapdrempels door bundeling van diensten wordt onderschreven.³⁰ Ook in richtlijn 2018/1972 wordt dit risico terecht benoemd (overweging 283) en zijn in artikel 107 bepalingen opgenomen om "lock in" bij bundels tegen te gaan. Met het onderhavige wetsvoorstel worden de voorschriften met betrekking tot overstappen van artikel 7.2c van overeenkomstige toepassing verklaard op alle elementen van bundels. De overige bepalingen over bundels van artikel 107 die ook de contractuele aspecten van bundels adresseren zijn complexer dan het overstapproces en zullen daarom worden meegenomen in het brede implementatiewetsvoorstel. Zo krijgen consumenten bijvoorbeeld het recht om de hele bundel zonder extra kosten op te zeggen als de voorwaarden van een van de diensten in de bundel worden gewijzigd en deze wijziging niet uitsluitend in het voordeel is van

³⁰ Kamerstuk 2017-2018, 24 095, nr. 425 en Rapportage over bundeling van telecomdiensten en content, Autoriteit Consument en Markt, 14 juli 2017. <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/17472/Nog-voldoende-concurrentie-bij-bundeling-telecomproducten>

de consument. Hiermee wordt ook verdere uitvoering gegeven aan de motie Moorlag³¹ die verzoekt de belemmeringen met bundels van diensten die overstappen bemoeilijken binnen de wettelijke mogelijkheden zo veel mogelijk weg te nemen.

Meerdere respondenten hebben voorstellen ter verduidelijking gedaan en opmerkingen van redactionele aard gemaakt. Deze zijn grotendeels overgenomen en verwerkt in de wetstekst en de memorie van toelichting.

6.1.2. Geografisch onderzoek naar het bereik van elektronische communicatienetwerken

Eén respondent gaf aan dat een concrete doelstelling ontbreekt. Enkele respondenten geven verder aan dat het niet zozeer het gebrek aan informatie is, maar een gebrek aan een business case voor verdere investering in de uitrol van breedbandnetwerken richting 100% dekking belemmert. Ook de beperkte staatsteun die wordt geleverd ligt volgens een aantal respondenten niet aan het gebrek aan informatie. Verder geeft een respondent aan dat het ontwikkelen van beleid niet als taak worden gezien kan worden onder vigeur van richtlijn 2018/1972. Andere respondenten verwijzen naar het feit dat het lokale beleid moet worden aangepast en dat dit gunstig is voor investeringen.

In paragraaf 3.2.1 is ingegaan op de doelstelling van dit wetsvoorstel. Het doel van dit wetsvoorstel is om de ontwikkeling van de digitale connectiviteit te kunnen monitoren wat door overheden gebruikt kan worden om beleid te ontwikkelen, maar ook burgers kan worden gebruikt om de staat van de digitale infrastructuur in hun omgeving te zien. Met het zicht op de stand van zaken kunnen aandachtsgebieden worden benoemd. Specifiek kan worden verwezen naar het feit dat in lid 5 van artikel 22 van de richtlijn wordt gespecificeerd dat rekening met deze gegevens zal worden gehouden door bevoegde instanties bij het vormgeven van nationale breedbandplannen, dekkingsplichten, staatssteun en de universele dienst. Uiteraard klopt het, zoals de respondenten aangeven, dat de primaire reden dat netwerken niet worden uitgerold niet het gebrek is aan informatie, maar aan het feit dat er sprake is van een onrendabel gebied. Soms kan het verbeteren van het lokale beleid helpen om investeringen aan te wakkeren; dit is ook de reden dat in het actieplan digitale connectiviteit op dit onderwerp acties zijn beschreven. Informatie kan daarbij helpen bij de genoemde beleidsaspecten, maar is niet an sich niet een oplossing van een dergelijk aspect van de probleemgevallen. Om dit te verduidelijken is paragraaf 3.2.1 van de memorie van toelichting op dit punt aangepast.

Een van de respondenten geeft aan dat het op dit moment niet meer voor de hand ligt om met de implementatie van artikel 22 van richtlijn 2018/1972 vooruit te lopen aangezien de tijdswinst die met het onderhavige wetsvoorstel behaald kan worden uiterst gering is. Een aantal respondenten geeft aan dat dit wetsvoorstel vooruit loopt op de implementatie van de ECC en zij wensen dat hierop wordt gewacht. Respondenten geven verder aan dat het geografisch onderzoek volgens de richtlijn pas op 21 december 2023 klaar moet zijn en dat er een risico bestaat dat de onderhavige wetgeving als gevolg van de BEREC richtsnoeren die hieraan parallel lopen, herzien dient te worden en dat richtlijn 2018/1972 inconsistent in Nederland zal worden toegepast. Een van de respondenten geeft bovendien aan dat het voorliggende voorontwerp problematisch is omdat het vooruitloopt op de implementatie van de gehele nieuwe Richtlijn en daarmee op de nieuwe taken waarvoor deze bevoegdheid in artikel 22 van richtlijn 2018/1972 wordt gecreëerd. Verder wordt aangegeven dat in de

³¹ Kamerstukken 2018-2019, 24 095, nr. 474.

toelichting moet worden opgenomen dat het Ministerie zich steeds rekenschap zal geven van de door BEREC uit te vaardigen richtsnoeren.

Op dit moment is de implementatietermijn al aangevangen en kan dus al worden gekozen om tot implementatie over te gaan. Voor de regering is van belang dat snel een actuele integrale kaart van de Nederlandse situatie beschikbaar komt opdat zicht is op het behalen van de kabinetsdoelstellingen voor 2023. Door te wachten tot de uiterste deadline voor het geografisch onderzoek van eind 2023 zullen gegevens over de Nederlandse telecominfrastructuur slechts kunnen laten zien of het door de Kamer per motie vastgestelde doel voor 2023 is behaald, maar kunnen hier niet op basis van de integrale gegevens op sturen. De regering acht het van belang om snel dergelijke gegevens te verkrijgen zodat haar beleid hierop eventueel kan worden aangepast. Dit is daarom ook in het Actieplan digitale connectiviteit aangegeven. De regering ziet verder niet in waarom eerdere implementatie problematisch zou zijn. Daarbij is op wetsniveau geen sprake van specifieke voorschriften die in strijd met de BEREC-richtsnoeren zouden kunnen zijn aangezien op wetsniveau gekozen is voor het op hoofdlijn invulling geven aan de richtlijn. Wel zal bij het vormgeven van de ministeriële regeling de geldende BEREC-richtsnoeren in ogenschouw worden genomen. Dit wordt verduidelijkt in de Memorie van Toelichting.

Respondenten geven aan dat veel informatie al beschikbaar is, bijvoorbeeld via postcodechecks, via de ACM en via de Breedbandatlas van Stratix. Het is hen niet duidelijk welke belangrijke informatie nog niet beschikbaar is en voor welk doel die precies nodig is. Een respondent geeft aan dat een wetgevingstraject niet het meest voor de hand liggende instrument is ten behoeve van het in kaart brengen van de kabinetsdoelstelling uit het actieplan digitale connectiviteit, maar wel het voortzetten van het huidige overleg. Een aantal aanbieders heeft zich bereid verklaard om informatie hiervoor te verstrekken.

Eind 2017 is er in opdracht van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat een kaart gemaakt waarin de snelheid per adres in kaart is gebracht. Tijdens dit traject bleken meerdere aanbieders niet bereid informatie te verstrekken waardoor er geen betrouwbare en integrale kaart beschikbaar is. Ook de huidige openbare kaarten zijn of niet voldoende betrouwbaar of de gegevens zijn op een ander abstractieniveau verkregen. Dit gegeven vormde aanleiding om in het actieplan digitale connectiviteit aan te kondigen de informatieverstrekking wettelijk te verplichten. Uiteraard heeft het de voorkeur van de regering dat informatie vrijwillig wordt aangeleverd en dit is de reden dat zij ook samen met partijen op een eerder moment al een geüpdatete versie van de kaart samen met marktpartijen wil vormgeven, maar daar waar informatie niet of niet afdoende wordt verstrekt zal dit kunnen worden afgedwongen.

Een partij geeft aan dat inzet uitsluitend moet worden gericht op een kaart voor 100 Mbps en op termijn 1 Gbps voor vaste netwerken. Voor mobiele netwerken zou er geen noodzaak zijn vooruit te lopen op nadere richtsnoeren van BEREC. Een andere respondent geeft aan dat de problemen die dit wetsvoorstel moet oplossen zich niet voordoet in het grootzakelijke marktsegmenten dat daarom de bevoegdheid moet worden beperkt tot de consumentenmarkt. Een andere partij stelt dat gezonde marktwerking gebaat is bij transparantie en dat zij daarom toejuicht dat het ministerie streeft naar een kaart die voor abonnees inzichtelijk maakt welke internetsnelheid (upstream en downstream) zij op hun adres via de vaste verbinding kunnen verwachten. Ze pleit voor een goede kaart die per adres op neutrale wijze transparant maakt welke accessprovider welke maximaal commercieel aangeboden snelheid levert.

In eerste instantie is de focus van de te ontwikkelen kaart op de vaste aansluitingen en het 100 Mbps en 1 Gbps doel. Het klopt dat de grootzakelijke markt hier in de praktijk veelal al aan zal voldoen en dat voor deze markt waarschijnlijk geen aanvullend beleid zal worden overwogen. Dit neemt niet weg dat het wel van belang is om deze situatie volledig in beeld te hebben. Ook klopt het dat op termijn inderdaad, onder andere op basis van de BEREC-richtsnoeren, zal worden worden ingezet op een mobiele kaart. Verder zal in eerste instantie een kaart worden gemaakt van de capaciteit per aansluiting en niet op een tool om aanbieders te vergelijken. Dit is in de memorie van toelichting verduidelijkt. De inzet van de regering is daarbij gericht op te kijken welke informatie gegeven de doelstellingen *nodig is* en niet wat *mogelijk is*. Daarbij wordt gericht op informatie die niet voldoende op de markt beschikbaar is

Een aantal respondenten geven aan dat ze niet verwachten dat de administratieve lasten door dit wetsvoorstel laag zullen zijn. Een respondent geeft aan dat het wetsvoorstel niet verduidelijkt welke informatie op welke manier zal moeten worden opgeleverd. De focus van het wetsvoorstel zal in eerste instantie zijn op de netwerkaanbieders. Daarbij is over het algemeen alle informatie al beschikbaar in de huidige systemen van de aanbieder, bijvoorbeeld wat de snelheid is die mogelijk is op een adres. Deze informatie geven partijen vaak ook al vrijwillig. Het klopt daarbij dat in dit wetsvoorstel niet precies de technische voorschriften zijn beschreven van de te leveren informatie, aangezien dit bij ministeriële regeling zal worden gedaan. Bij het vaststellen van die ministeriële regeling zal de regeldruk zoveel mogelijk worden beperkt en wordt, waar mogelijk, aangesloten bij bestaande systemen. Dit is in de memorie van toelichting verduidelijkt.

Eén van de respondenten merkte op dat artikel 22 van Richtlijn 2018/1972 lidstaten er toe verplicht geografisch onderzoek te doen naar het bereik van elektronische communicatienetwerken *die breedbanddiensten kunnen leveren*, terwijl de bevoegdheid van het voorgestelde artikel 18.7a niet tot deze specifieke elektronische communicatiediensten is beperkt. De reden hiervoor is dat het om een goed beeld te krijgen van het bereik van elektronische communicatienetwerken die breedbanddiensten kunnen leveren noodzakelijk is óók te weten waar verouderde netwerken liggen en wat de capaciteit van die netwerken is.

Een aantal respondenten stellen de vraag of de bevoegdheid niet beter bij ACM kan worden belegd dan bij de minister vanwege het feit dat de ACM deel uitmaakt van BEREC en zelf ook reeds vergelijkbare informatie verzamelt. Het is belangrijk dat, zoals respondenten aangeven, de ACM wordt betrokken bij de uitvoering van deze bevoegdheid vanwege de aan de ACM toevertrouwde taken. De toelichting is op dit punt ook aangevuld. Echter, de doelstellingen van het telecombeleid alsook het beleid rond het verlenen van staatsteun ligt bij de minister. Dit is de reden dat de regering het logisch vindt om deze taak bij de minister te beleggen. Dit sluit ook bij het uitgangspunt dat geen bevoegdheden aan een ZBO worden toebedeeld, tenzij er sprake is van een omstandigheid die is genoemd in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

Een respondent stelt vragen over in hoeverre het noodzakelijk is om per adres de huidige en, indien van toepassing, toekomstige maximaal te behalen snelheid voor dataoverdracht openbaar te maken en dat niet volgt uit richtlijn 2018/1972. Deze respondent vroeg zich hierbij af wiens belang met een dergelijke openbaarmaking wordt gediend. Een andere respondent stelt dat de grondslag voor openbaarmaking ontbreekt, aangezien deze informatie al beschikbaar is. Het klopt dat bepaalde

informatie al beschikbaar is, maar een betrouwbare integrale onafhankelijke kaart op basis van gegevens van aanbieders is nog niet beschikbaar, terwijl dit juist van belang is, bijvoorbeeld zodat burgers de staat van de digitale infrastructuur in hun omgeving kunnen zien.

Enkele respondenten hebben vragen gesteld over de eventuele overlap tussen de nieuwe bevoegdheid van het voorgestelde artikel 18.7a om inlichtingen te vorderen ten behoeve van het doen van geografisch onderzoek naar het bereik van elektronische communicatienetwerken en, met name, bestaande verplichtingen om informatie te verstrekken op grond van de netneutraliteitsverordening. Daarnaast vroegen enkele respondenten naar de verhouding met artikel 7.3, vierde lid, van de Tw en artikel 3.14, aanhef en onder d, van de Regeling universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen. Tenslotte vroegen enkele respondent zich af of artikel 101 van richtlijn 2018/1972 in de weg staat aan de introductie van artikel 18.7a.

Op grond van artikel 104 van richtlijn 2018/1972 kunnen de nationale regelgevende instanties internettoegangsdiensten en voor het publiek beschikbare interpersoonlijke communicatiediensten – kort gezegd – verplichten om bepaalde informatie over de kwaliteit van hun diensten bekend te maken. Artikel 101 van richtlijn 2018/1972 bepaalt voorts dat lidstaten in hun nationale wetgeving geen bepalingen inzake de bescherming van de eindgebruiker behouden of introduceren die afwijken van de artikelen 102 tot en met 115, met inbegrip van meer of minder strikte bepalingen. Artikel 101 staat echter niet in de weg aan implementatie van artikel 22, op grond waarvan lidstaten geografisch onderzoek *moeten* doen naar het bereik van elektronische communicatienetwerken en in bepaalde gevallen informatie *moeten* delen en openbaar *moeten* maken. Artikel 22 strekt immers niet rechtstreeks tot bescherming van eindgebruikersbelangen. Overigens zal bij de uitvoering en uitwerking van het voorgestelde artikel 18.7a wel zoveel mogelijk rekening worden gehouden met informatie die reeds beschikbaar is, om zoveel mogelijk te voorkomen dat het bedrijfsleven met overlappende verplichtingen en extra administratieve lasten wordt geconfronteerd. Dit geldt ook voor de bestaande verplichtingen op grond van de netneutraliteitsverordening en op grond van artikel 7.3, vierde lid, van de Tw, en 3.14, aanhef en onderdeel d, van de Regeling universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen.

Een respondent merkt op dat de toekomstige dekking van netwerken uit de aard der zaak zeer ongewis is. Verder geeft een respondent aan dat het nut en de noodzaak van deze bepaling niet wordt onderbouwd. Het voorontwerp zou verder geen beperkingen in de tijd kennen, terwijl richtlijn 2018/1972 het heeft over een bepaalde periode, die volgens overweging 62 maximaal drie jaar mag bedragen. Een respondent geeft aan dat in theorie er met dit wetsvoorstel een boete kan worden opgelegd aan een aanbieder die uitrolt in een bepaald gebied, maar dit bijvoorbeeld vijf jaar eerder niet heeft doorgegeven aan de minister. Daarbij geeft een respondent aan dat hoewel zij er begrip voor heeft dat moet worden voorkomen dat om strategische redenen onvoldoende of onjuiste informatie wordt verstrekt, zij de sanctiebevoegdheid in het voorontwerp een onnodig, te zwaar en risicovol instrument vinden. Verder wordt aangegeven dat de beboetingsmogelijkheid niet voldoende wordt afgebakend; de richtlijn vraagt slechts om sancties indien een onderneming of overheid bewust of uit grove nalatigheid misleidende, foutieve of onvolledige informatie verstrekt.

De reden van het in kaart brengen van toekomstige investeringen is een periode vooruit te kijken, zodat kan worden bekeken of private investeringen tot stand komen of dat aanvullende maatregelen nodig zouden kunnen zijn. Indien staatssteun wordt verleend is deze uitvraag zelfs verplicht. Dit is ook de reden dat deze mogelijkheid is opgenomen in het wetsvoorstel. Uiteraard zal de uitvraag bij ministeriële regeling worden geconcretiseerd en gemotiveerd. Het klopt daarbij dat een voorspelling niet per se uitkomt en dat dat op zichzelf nog geen reden is om over te gaan tot sanctionering, maar zoals een respondent aangeeft moet voorkomen worden dat bewust onjuist informatie wordt gegeven vanuit strategische overwegingen. Naar aanleiding van het commentaar is de tekst van artikel 18.7 aangepast en is het verbod beperkt tot het bewust of uit grove nalatigheid verstrekken van misleidende, foutieve of volledige informatie. Ook is de bevoegdheid inlichtingen te vorderen over het toekomstige bereik beperkt tot een periode van ten hoogste 3 jaar in de toekomst.

6.2. Advies van het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR)

Een concept van dit wetsvoorstel is voorgelegd aan de ATR voor advisering. In het advies (brief met kenmerk MvH/RvZ/PO/AvE/bs/ATR0508/2019-U013 d.d. 1 februari 2019) geeft de ATR aan geen opmerkingen te hebben bij de onderbouwing van nut en noodzaak van dit voorstel. De ATR geeft voorts aan geen bezwaren te zien in het vooruitlopen op de implementatie van richtlijn 2018/1972 aangezien de richtlijn al vastligt en is gepubliceerd en hier met het wetsvoorstel bij wordt aangesloten. Over de werkbaarheid voor de doelgroep merkt de ATR op dat voor overstappen wordt aangesloten bij de bestaande zelfregulering en voor het geografisch onderzoek overleg plaatsvindt met de aanbieders over de wijze van aanlevering van de gegevens. De ATR zal in dit kader ook de ministeriële regeling toetsen die het bereik van het geografisch onderzoek bepaalt. Wat betreft de regeldrukgevolgen adviseert de ATR deze verder aan te vullen voor overstappen aangezien de huidige zelfregulering niet voldoende is en met een bandbreedte voor het geografisch onderzoek, die op het niveau van de ministeriële regeling nader wordt gespecificeerd. Paragraaf 4 van deze memorie van toelichting is hierop aangevuld.

6.3. Uitvoeringstoets van de Autoriteit Consument en Markt (ACM)

In lijn met artikel 6 van de Regeling gegevensuitwisseling ACM en ministers is een concept van dit wetsvoorstel aan de ACM voorgelegd ten behoeve van een uitvoeringstoets. In de uitvoeringstoets (brief met kenmerk ACM/UIT/511562 d.d. 17 mei 2019) komt de ACM tot de conclusie dat de bepalingen met betrekking tot het overstappen, waarop de ACM toezicht zal houden, uitvoerbaar en handhaafbaar zijn. In dit kader geeft de ACM wel aan voorstander te zijn om de algemene voorschriften van artikel 7.2c nader uit te werken bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. De ACM wijst er daarbij op dat zelfregulering niet altijd binnen een redelijke termijn het gewenste resultaat oplevert en zelfreguleringsafspraken in beginsel niet handhaafbaar zijn voor de ACM. Deze beperkingen van zelfregulering die de ACM noemt worden onderschreven. Tegelijkertijd dient niet te snel tot aanvullende regels te worden overgegaan, zonder zelfregulering een kans te geven. De bepalingen op wetsniveau en de mogelijkheid van nadere regels scheppen goede condities voor succesvolle zelfregulering. Waar zelfregulering desondanks niet slaagt, kunnen nadere regels worden gesteld zoals toegelicht in de paragrafen 3.1.1. en 6.1.1. Bij algemene

maatregel van bestuur zal in ieder geval worden bepaald in welke gevallen het aanbieden van de overstapdienst verplicht wordt gesteld. Het al dan niet stellen van nadere regels over de andere voorschriften van artikel 7.2c zal op dat moment opnieuw worden bezien.

Hoewel de ACM geen uitvoering geeft aan het voorgestelde artikel 18.7a, geeft zij aan dat inherent aan deze bepaling is dat telecombedrijven mogelijk aan twee instanties soortgelijke gegevens moeten verstrekken. Immers, ook de ACM kan gegevens op moeten vragen ten behoeve van eigen onderzoek. Om zo veel mogelijk te voorkomen dat marktpartijen informatie op verschillende manieren bij twee verschillende instanties moeten aanleveren wijst de ACM erop dat zij nauw zal worden betrokken bij het opstellen van de informatie-uitvraag aan de betreffende telecombedrijven en de beschikking dient te krijgen over de door de Minister verkregen informatie. Dit draagt tevens bij aan goede uitvoering van haar taken door de ACM. De regering deelt dit uitgangspunt. De ACM gaat verder in op de frequentie en de mate van detailniveau van de te publiceren informatie. Ze geeft aan dat hier een afweging aan ten grondslag ligt en dat het nuttig kan zijn om vaker en iets minder gedetailleerd informatie te publiceren. De regering deelt ook deze punten. Van belang is dat op het moment dat de ministeriële regeling wordt uitgewerkt een zorgvuldige afweging plaatsvindt over de inhoud van de benodigde informatie en de frequentie van het publiceren daarvan.

II. ARTIKELSGEWIJZE DEEL

Artikel I, onderdeel A

Met artikel I, onderdeel A, worden enkele definities ingevoegd die betrekking hebben op het overstappen tussen telecomaanbieders. De belangrijkste definitie heeft betrekking op het overstappen zelf. In het kader van de Telecommunicatiewet, is enkel sprake van overstappen, indien de abonnee, op het moment dat hij een nieuwe overeenkomst tot levering van een openbare elektronische communicatiedienst sluit, die dienst op dat moment geleverd krijgt door een andere aanbieder, krachtens een nog geldende overeenkomst tussen de abonnee en die aanbieder. Zo is bijvoorbeeld geen sprake van overstappen in de zin van de Telecommunicatiewet, indien de abonnee een overeenkomst sluit voor de levering van internet of mobiele telefonie, terwijl die abonnee op dat moment nog geen (eigen) overeenkomst had voor de levering van internet of mobiele telefonie.

Artikel I, onderdeel B

Artikel 7.2b

Door middel van *artikel 7.2b* is het schriftelijkheidsvereiste, zoals dat in artikel 6:230v, zesde lid, van het Burgerlijk Wetboek uitsluitend voor consumentenovereenkomsten geldt, toegepast op overeenkomsten op afstand tot het leveren van elektronische communicatiediensten met alle eindgebruikers, dus ook eindgebruikers die geen consumenten zijn. Dit betekent dat een aanbieder van een openbare elektronische

communicatiedienst , als hij gebruik maakt van de telefoon met als doel het sluiten van een overeenkomst op afstand, ook indien hij handelt met anderen dan consumenten, moet voldoen aan de voorschriften van artikel 7.2b. De definitie van overeenkomst op afstand in artikel 7.2b is ontleend aan die van artikel 230g van Boek 6 BW. Zo is de aanbieder verplicht om aan het begin van het gesprek zijn identiteit en, voor zover van toepassing, de identiteit van de persoon namens wie hij opbelt, en het commerciële doel van het gesprek mede te delen. Hiernaast wordt het ook voor overeenkomsten met anderen dan consumenten verplicht een overeenkomst op afstand tot het geregeld verrichten van diensten of het geregeld leveren van openbare elektronische communicatiediensten, *schriftelijk* aan te gaan. Een overeenkomst die, in strijd met artikel 7.2b, niet schriftelijk is afgesloten, is nietig op grond van artikel 39 van boek 3 van het Burgerlijk Wetboek. Daarmee geldt voor alle eindgebruikers dezelfde bescherming die de consument nu heeft op basis van het Burgerlijk Wetboek en waarbij is gekozen voor de sanctie van nietigheid. Het gaat immers om een vormvereiste voor het tot stand komen van een overeenkomst. Gelet op het belang van de bescherming van de eindgebruiker is de sanctie van nietigheid passend. Aangezien er bij het doen van een telefonisch aanbod in de meeste gevallen nog geen sprake is van een overeenkomst tussen de aanbieder die het aanbod doet en de eindgebruiker – dat is pas het geval na de schriftelijke bevestiging – is in artikel 7.2b de term eindgebruiker gehanteerd en niet abonnee. Doorgaans zal deze op dat moment wel abonnee zijn bij een andere aanbieder. Ook als er reeds een overeenkomst is met de aanbieder die het telefonische aanbod doet gelden de verplichtingen van artikel 7.2b, zoals in het algemene deel van deze toelichting is opgemerkt.

Artikel 7.2c

In *artikel 7.2c* is bepaald aan welke verplichtingen aanbieders van telecommunicatiediensten bij het overstappen moeten voldoen. Deze verplichtingen kunnen rusten op de overdragende aanbieder, de ontvangende aanbieder, of op beide aanbieders gezamenlijk. Hiermee is aangesloten bij hetgeen is bepaald in artikel 106, eerste en zesde lid, van richtlijn 2018/1972. Er kan overigens sprake zijn van meer dan één overdragende aanbieder. Bijvoorbeeld indien een abonnee een triple play bundel afneemt bij een aanbieder en een mobiele dienst bij een andere aanbieder en ervoor kiest al deze diensten bij een derde aanbieder af te nemen. Ook in dit soort gevallen gelden de verplichtingen van artikel 7.2c.

7.2c, eerste lid

Artikel 7.2c, eerste lid, bepaalt het toepassingsbereik van de regels met betrekking tot overstappen van telecomaandier. In overeenstemming met artikel 106, eerste lid, van richtlijn 2018/1972, zijn deze regels van toepassing op het overstappen van internettoegangsdienst. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat de regels in het geval van bundels in bepaalde gevallen ook van toepassing kunnen zijn op de afzonderlijke elementen van de bundel. Hiervoor wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 7.2d.

7.2c, tweede lid

In het tweede lid van artikel 7.2c wordt een vijftal verplichtingen gesteld die gelden voor zowel de ontvangende als voor de overdragende aanbieder, dat wil zeggen de aanbieder die de dienst levert aan de abonnee en de wederpartij is in de met de abonnee gesloten overeenkomst. Dit betekent dat in beginsel beide aanbieders kunnen worden aangesproken indien bij het overstappen niet is voldaan aan deze verplichtingen. Bij eventuele handhaving wordt uiteraard wel de mate van verwijtbaarheid van beide of één van beide partijen betrokken. De ontvangende aanbieder is de dienstenaanbieder waarnaar de abonnee overstapt en die de dienst gaat leveren. De overdragende aanbieder is de dienstenaanbieder waar de abonnee weggaat en die de levering van de dienst beëindigt.

Ten eerste zijn de betrokken aanbieders, op grond van *artikel 7.2, tweede lid, onderdeel a*, verplicht om de abonnee toereikende informatie te verstrekken vóór en tijdens het overstapproces. Hiermee wordt in ieder geval bedoeld op het beschikbaar stellen van praktische informatie over de stappen die de abonnee dient te nemen om een overstap te regelen (bijvoorbeeld op de website van de aanbieder), het eenvoudig kunnen achterhalen van de einddatum van de overeenkomst met de overdragende aanbieder, het schriftelijk bevestigen van een aangevraagde overstap en het waar nodig tussentijds informeren over de voortgang als een overstap in gang is gezet.

Ten tweede verplicht *artikel 7.2c, tweede lid, onderdeel b*, de betrokken aanbieders ertoe de continuïteit van de dienst te waarborgen, tenzij dit technisch niet haalbaar is. Daarmee is het uitgangspunt dat de abonnee niet wordt geconfronteerd met het verlies van dienstverlening tijdens het overstappen en dat er geen tijd zit tussen het activeren van de nieuwe dienst en het deactiveren van de oude dienst. Omdat het niet bij elke overstap technisch haalbaar is verlies van dienstverlening te voorkomen, geldt dat de levering in ieder geval niet langer dan één werkdag mag worden onderbroken. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij een overstap van de ene aanbieder die zijn dienst levert via een kabel-, koper- of glasvezelverbinding naar een andere aanbieder die zijn dienst via dezelfde verbinding levert, waarbij de ontvangende aanbieder de verbinding niet in gebruik kan nemen totdat de overdragende aanbieder het gebruik van de verbinding heeft gedeactiveerd en met de hiervoor benodigde afstemming en technische handelingen enige tijd gemoeid is. Bij een overstap tussen twee infrastructuren is dit niet aan de orde.

Ten derde en vierde volgt uit *artikel 7.2c, tweede lid, onderdelen c en d*, dat de betrokken aanbieders te goeder trouw samenwerken ten behoeve van het overstapproces en zich onthouden van het vertragen en misbruiken van het overstapproces. Onder het vertragen en misbruiken van het overstapproces wordt onder andere verstaan slamming (hierop is in het algemene deel van deze toelichting reeds ingegaan), het onjuist of onvolledig informeren van de abonnee door een van de betrokken aanbieders of het tegenwerken of ontmoedigen van de overstap door de overdragende aanbieder, waardoor het vertrouwen van abonnees in het overstapproces wordt ondergraven. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om het niet verstrekken van de voor het uitvoeren van de overstap benodigde technische informatie door de overdragende aanbieder aan de overnemende aanbieder, of het op oneigenlijke wijze weerhouden of terugwinnen van een abonnee zodat deze de overstap niet doorzet. Het terugwinnen van een abonnee, ook wel "winback" of "retentie" genoemd, mag in ieder geval niet gebeuren door de abonnee onjuiste, onvolledige of misleidende informatie te verstrekken over de overstap of over de overnemende aanbieder. Denk bijvoorbeeld aan een overdragende aanbieder die een zakelijke abonnee ten onrechte voorspiegelt dat de overstap kan worden geannuleerd zonder kosten verschuldigd te zijn aan de overnemende aanbieder, terwijl een zakelijke abonnee in tegenstelling tot consumenten geen wettelijke annuleringstermijn heeft. In de praktijk krijgt het terugwinnen van een abonnee vaak vorm door hem een kortingsaanbod te doen. Het is in algemene zin onderdeel van gezonde concurrentie in de markt dat abonnees, door aan te geven dat zij bereid zijn om over te stappen, kortingen kunnen bedingen.³² De overstapdienst die aanbieders op grond van dit wetsvoorstel verplicht worden te bieden mag er echter toe leiden dat het terugwinnen van abonnees bovenmatig wordt gefaciliteerd. Er zijn signalen dat er in de consumentenmarkt aanmerkelijk meer annuleringen van de overstap zijn bij een aanbiedergerstuurde overstap via de overstapservice in vergelijking met een klantgerstuurde overstap. De wijze waarop de huidige overstapservice voor consumenten door zelfregulering is vormgegeven lijkt zeer gerichte terugwinacties te faciliteren, door het geven van selectieve kortingen nadat het overstapverzoek is ontvangen en de wettelijke annuleringstermijn van 14 dagen loopt. Dit is onwenselijk en ondergraaft het goede functioneren van het overstapproces, dat juist als doel heeft een overstap te vergemakkelijken. Het goed informeren van de consument over de consequenties van de overstap dient voorop te staan, niet het faciliteren van gerichte terugwinacties. De aanbieders kunnen dit bijvoorbeeld oplossen door de zelfreguleringsafspraken voor de overstapservice voor consumenten meer in lijn te brengen met de afspraken die zijn gemaakt voor de overstapservice voor de zakelijke markt.³³ Indien dit niet met zelfregulering kan worden opgelost, kunnen nadere regels worden gesteld.

Ten slotte verplicht *artikel 7.2c, tweede lid, onderdeel e*, de betrokken aanbieders ertoe te zorgen dat het overstappen van een abonnee niet plaatsvindt zonder diens uitdrukkelijke toestemming. Hierop is in het algemene deel van deze memorie van toelichting reeds ingegaan.

³² Marktanalyse Wholesale Fixed Access, Autoriteit Consument en Markt, 27 september 2018, randnummers 1836-1844. <https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/marktanalyse-wholesale-fixed-access-20180928.pdf>

³³ Besluiten Overstapservice Zakelijk – versie 1.1 – 16 maart 2017, FIST TF Overstappen Zakelijke Markt (ZOD), besluiten 22-26. <https://stichting-fist.nl/assets/Besluiten-Overstapservice-Zakelijk-FIST-TF-ZOD-v1.1-16032017.pdf>

7.2c, derde lid

Artikel 7.2c, derde lid, bevat een drietal verplichtingen die rusten op de *ontvangende aanbieder*. Zo is de *ontvangende aanbieder*, op grond van *artikel 7.2c, derde lid, onderdeel a*, verplicht de abonnee het aanbod te doen om namens hem diens overeenkomst met de overdragende aanbieder op te zeggen. Indien de abonnee hiervan gebruik wil maken, verplicht *artikel 7.2c, derde lid, onderdeel b*, de overdragende aanbieder ertoe hier ook gevolg aan te geven en de overeenkomst met de overdragende aanbieder op te zeggen. Het ligt in de rede dat de *ontvangende en overdragende aanbieder* rekening houden met de eventuele opzegtermijn van de abonnee. Met deze bepalingen is een effectieve en efficiënte implementatie beoogd van artikel 106, zesde lid, eerste volzin, van richtlijn 2018/1972, waaruit blijkt dat de *ontvangende aanbieder* het overstapproces dient te leiden. In de praktijk komt het voorgaande erop neer dat de abonnee de *ontvangende aanbieder* een mandaat geeft om de nog lopende overeenkomst met de overdragende aanbieder op te zeggen. De abonnee is niet verplicht is om van deze overstapdienst gebruik te maken. Als de abonnee dat wenst, kan deze de overstap helemaal zelf regelen. Ten overvloede wordt opgemerkt dat de betrokken aanbieders dan nog wel moeten voldoen aan de overige verplichtingen van artikel 7.2c.

Verder verplicht *artikel 7.2c, derde lid, onderdeel c*, de *ontvangende aanbieder* ertoe de levering zo snel mogelijk te activeren, op de datum en binnen het tijdsbestek die uitdrukkelijk met de abonnee zijn overeengekomen.

7.2c, vierde lid

Artikel 7.2c, vierde lid, is van toepassing op de *overdragende aanbieder* en bevat een tweetal verplichtingen. Allereerst verplicht *artikel 7.2, vierde lid, onderdeel a*, de overdragende aanbieder ertoe zijn dienst te blijven leveren tot het moment dat de *ontvangende aanbieder* de levering heeft geactiveerd. Hierbij wordt opgemerkt dat het voor de overdragende aanbieder niet in alle gevallen technisch mogelijk is te blijven leveren tot het moment dat de *ontvangende aanbieder* de levering activeert, zoals reeds is beschreven in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 7.2, tweede lid, onderdeel a. In deze gevallen wordt van de overdragende aanbieder verwacht dat hij zijn dienst blijft leveren tot dat technisch niet meer mogelijk is.

Verder volgt uit *artikel 7.2, vierde lid, onderdeel b*, dat de overdragende aanbieder ervoor moet zorgen dat zijn overeenkomst met de abonnee automatisch wordt opgezegd wanneer het overstapproces is afgerond. Dit houdt in dat de overeenkomst met de overdragende aanbieder, conform de wens van de abonnee, stopt nadat het overstapproces succesvol is afgerond en de levering van de dienst door de *ontvangende aanbieder* is gestart. Zou de overeenkomst met de overdragende aanbieder daarna nog doorlopen dan maakt de abonnee onnodig dubbele kosten. Het betekent niet dat de overeenkomst door de overdragende aanbieder zonder meer voortijdig beëindigd dient te worden, bijvoorbeeld naar aanleiding van een lukraak overstapverzoek dat geen rekening houdt met de einddatum van de lopende overeenkomst. Voortijdige beëindiging geschiedt uitsluitend indien dit de uitdrukkelijke wens is van de abonnee. In dat geval moet uit de wilsuiting van de abonnee blijken dat deze expliciet is geïnformeerd over een eventuele afkoopsom en uitdrukkelijk

ermee heeft ingestemd om de kosten van de afkoopsom te dragen. Hierop is in het algemene deel van deze toelichting ingegaan.

7.2c, vijfde en zesde lid

In *artikel 7.5, vijfde en zesde lid*, zijn grondslagen opgenomen om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de verplichtingen, bedoeld in het eerste tot en met vierde lid en regels over compensatie van de abonnee in het geval bij het overstappen niet is voldaan aan de verplichtingen, bedoeld in het eerste tot en met vierde lid. Bij compensatie kan worden gedacht aan een financiële tegemoetkoming, bijvoorbeeld een korting op de abonnementskosten. Deze grondslagen zijn niet imperatief geformuleerd. De verwachting is dat de normen op het niveau van de wet in formele zin, voor zover nodig, adequaat zullen worden ingevuld door middel van zelfregulering. Als in de toekomst echter blijkt dat de zelfregulering tekortschiet, kunnen de meer abstracte normen op het niveau van de wet in meer detail worden uitgewerkt in lagere regelgeving.

Artikel 7.2d

Met artikel 7.2d worden de voorschriften met betrekking tot overstappen van artikel 7.2c van overeenkomstige toepassing verklaard op alle elementen van bundels van verschillende diensten of van verschillende diensten en eindapparatuur waarvan ten minste internet of telefonie deel uitmaakt. Dit artikel strekt daarmee tot een gedeeltelijke implementatie van artikel 107, eerste lid en vierde lid, van richtlijn 2018/1972.

Artikel 7.2d is beperkt tot bundels van consumenten en van micro- en kleine ondernemingen, zoals gedefinieerd op basis van omzet en aantal werknemers in aanbeveling 2003/361/EG van de Europese Commissie.³⁴ Op grond van artikel 107, eerste lid, vierde lid, moeten de regels voor bundels uiteindelijk ook gaan gelden voor organisaties zonder winstoogmerk. Omdat dit, in tegenstelling tot consumenten, micro-ondernemingen en kleine ondernemingen, geen duidelijk afgebakende groep is en lidstaten dit moeten definiëren (overweging 259 van de richtlijn), zal dit worden meegenomen in het implementatiewetsvoorstel.

Artikel I, onderdeel C

Met artikel I, onderdeel C, van dit wetsvoorstel worden verwijzingen in artikel 7.7a van de Telecommunicatiewet naar bijlagen van richtlijn 2002/22/EG (de Universeledienstrichtlijn) vervangen door verwijzingen naar bijlagen van richtlijn 2018/1972. Op grond van artikel 7.7a van de Telecommunicatiewet kunnen bij ministeriële regeling bepaalde faciliteiten, genoemd in de bijlage van, thans, de Universeledienstricht en, straks, richtlijn 2018/1972, worden aangewezen die verplicht door aanbieders moeten worden aangeboden.

Artikel I, onderdeel D

³⁴ Aanbeveling van de Commissie van 6 mei 2003 betreffende de definitie van kleine, middelgrote en micro-ondernemingen (PbEU 2003, L 124).

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

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

Artikel I, onderdeel E

Met artikel I, onderdeel E, van dit wetsvoorstel, wordt in artikel 18.7 van de Telecommunicatiewet een tekstuele verbetering aangebracht. Artikel 18.7, vijfde lid, tweede volzin, regelt door middel van een verwijzing naar artikel 5.20, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht, hetzelfde als het huidige artikel 18.7, zesde lid, Dit betekent dat artikel 18.7, zesde lid, kan komen te vervallen.

Artikel I, onderdeel F

18.7a, eerste lid

Artikel I, onderdeel F, van dit wetsvoorstel, introduceert een nieuw artikel 18.7a. Op grond van *artikel 18.7a, eerste lid*, is de Minister van Economische Zaken en Klimaat bevoegd om ten behoeve van het uitvoeren van een geografisch onderzoek naar het bereik van elektronische communicatienetwerken inlichtingen te vorderen van aanbieders van elektronische communicatiediensten en –netwerken. Bij ministeriële regeling wordt bepaald welke inlichtingen de minister kan vorderen. Het gaat hierbij om gedetailleerde, veelal techniekafhankelijke voorschriften. Immers, om geen onduidelijkheden te hebben over welke inlichtingen exact moeten worden verstrekt zal concreet worden gemaakt welke (technische) gegevens het betreft. Anders is het niet mogelijk een integrale kaart beschikbaar te stellen van de capaciteit van de netwerken per huishouden en de mobiele netwerkdekking. Deze techniekafhankelijke voorschriften zullen naar verwachting veelvuldig wijzigen. Hierdoor staat vast dat deze voorschriften uiteindelijk bij ministeriële regeling moeten worden vastgesteld. Daarom is er in dit voorstel voor gekozen deze regelgevende bevoegdheid rechtstreeks aan de minister te delegeren.

18.7a, tweede lid

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

Met de keuze voor bewust en grove nalatigheid is aangesloten bij hetgeen is bepaald in artikel 29, tweede lid, van richtlijn 2018/1972. Onder het bewust of ten gevolge van grove nalatigheid verstrekken van misleidende, foutieve of onvolledige informatie wordt in ieder geval de situatie verstaan dat een aanbieder wist of had moeten weten dat de door hem verstrekte informatie misleidend, foutief of onvolledig was.

Artikel 18.7a, derde, vierde en vijfde lid

Artikel 18.7a, derde lid, geeft de minister de bevoegdheid om de resultaten van het geografisch onderzoek te delen met de Europese Commissie, BEREC, en met bestuursorganen, voor zover deze resultaten van betekenis zijn of kunnen zijn voor de uitvoering van hun taken. Omdat het hierbij kan gaan om bedrijfsvertrouwelijke gegevens, is voorzien in een expliciete wettelijke grondslag, en is de kring van organisaties aan wie de gegevens kunnen worden verstrekt afgebakend. Bovendien kunnen bedrijfsvertrouwelijke gegevens, op grond van *artikel 18.7a, vierde lid*, alleen worden verstrekt als de betrokken organisaties de geheimhouding daarvan waarborgen en de gegevens alleen gebruiken voor het doel waarvoor zij worden verstrekt. Indien de minister dit soort resultaten deelt, doet hij daarvan, op grond van *artikel 18.7a, vijfde lid*, mededeling aan de aanbieder die de informatie heeft verstrekt die aan de resultaten ten grondslag liggen.

18.7a, zesde lid

Artikel 18.7a, zesde lid, verplicht de Minister van Economische Zaken en Klimaat ertoe om gegevens uit het geografisch onderzoek met betrekking tot de snelheid voor dataoverdracht voor een ieder openbaar te maken.

18.7a, zevende lid

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

III. Transponeringstabel

Richtlijn 2018/1972	Te implementeren in	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte
Artikel 22, eerste lid	Artikel 18.7a Tw	Op grond van artikel 22, eerste lid, derde alinea, kan het uit te voeren geografische onderzoek een prognose omvatten.	Er is gekozen om de minister de bevoegdheid te geven om niet alleen inlichtingen te vorderen over het huidige bereik, maar ook een prognose die betrekking heeft op een periode van ten hoogste drie jaar.
Artikel 29, tweede lid	Artikel 18.7a, tweede lid	Geen	
Artikel 106, eerste lid	Artikel 7.2c Tw	De efficiëntie en eenvoud van het overstapproces dient te worden gewaarborgd, maar artikel 106, eerste lid bepaalt afgezien van de hierin opgenomen verplichtingen voor aanbieders niet hoe.	Er is gekozen om te voorzien in de bevoegdheid bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te kunnen stellen over de overstapverplichtingen, zodat de efficiëntie en eenvoud van het overstapproces verder kan worden gewaarborgd indien dit via zelfregulering onvoldoende het geval is.
Artikel 106, zesde lid	Artikel en 7.2b en 7.2c Tw	Uit artikel 106, zesde lid, blijkt dat de ontvangende aanbieder het overstapproces moet leiden, maar niet hoe. De details van de overstapprocessen kunnen worden vastgesteld en er dienen passende maatregelen te worden genomen om abonnees goed te beschermen gedurende het overstapproces en er geen verandering van aanbieder plaatsvindt tegen hun wil.	Er is gekozen om de ontvangende aanbieder het overstapproces te laten leiden door hem te verplichten een overstapdienst aan te bieden aan de abonnee. Er is gekozen om te voorzien in de bevoegdheid bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te kunnen stellen over de overstapverplichtingen waar nodig. Er is gekozen voor invoering van het schriftelijkheidsvereiste en de verplichting voor aanbieders ervoor te dat het overstappen niet plaatsvindt zonder expliciete instemming van de abonnee.

Artikel 106, zevende lid	Reeds geïmplementeerd in hoofdstuk 15 Tw		
Artikel 106, achtste lid	Artikel 7.2c Tw	Artikel 106, achtste lid, verplicht lidstaten voorschriften vast te stellen ten aanzien van de compensatie van abonnees indien het overstapproces mislukt.	Er is gekozen om te voorzien in de bevoegdheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de compensatie.
Artikel 109, negende lid	Artikel 7.2c Tw	Geen	
Artikel 107, eerste lid	Artikel 7.2d, aanhef, en onderdeel a, Tw	Geen	
Artikel 107, vierde lid	Artikel 7.2d, aanhef en onderdeel b Tw	Geen, behalve het definiëren van organisaties zonder winstoogmerk.	Organisaties zonder winstoogmerk zullen worden gedefinieerd in het implementatiewetsvoorstel.
Artikel 115	Artikel 7.7a Tw	Lidstaten kunnen verder gaan dan de lijst van extra faciliteiten en kunnen ook besluiten geen verplichtingen op te leggen omdat de toegang tot de in de lijst genoemde faciliteiten voldoende is.	Er is, in lijn met de eerdere implementatie van richtlijn 2002/22/EG, gekozen de grondslag te handhaven om bij ministeriële regeling regels te stellen over de in de lijst genoemde faciliteiten.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,