

Vergaderjaar 2020–2021

35 865

Wijziging van de Telecommunicatiewet in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 tot vaststelling van het Europees wetboek van elektronische communicatie (Implementatie Telecomcode)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 16 september 2021

De vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

I. ALGEMEEN

1. Doel en aanleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel en hebben daar nog enkele vragen en opmerkingen over.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden hebben hier op dit moment geen verdere vragen of opmerkingen over.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij hebben hierover nog verschillende vragen en opmerkingen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van de voorliggende wetswijziging ter implementatie van de Telecomcode. Zij constateren dat deze wetswijziging met vertraging het tweede deel van de Telecomcode implementeert en tot doel heeft bij te dragen aan de universele toegankelijkheid van breedbandinternet, de werking van de interne markt voor elektronische communicatiediensten te versterken, mededinging tussen aanbieders te bevorderen en de positie van consumenten te verbeteren. Deze leden hebben enkele vragen over de voorgenoemde instrumenten voor efficiënter en flexibeler FM-frequentiegebruik en de uitrol van glasvezel. Alvorens die te stellen, vragen zij hoe

de voorliggende implementatie van de Telecomcode aansluit bij de genoemde uitwerkingen onder 2.1, 2.2 en 2.3 van de aanbevelingen in de brief over informatie- en communicatietechnologie en frequentiebeleid (Kamerstuk 24 095, nr. 754) naar aanleiding van het rapport van de Autoriteit Consument & Markt (ACM) over de glasvezelmarkt.

2. De Telecomcode

De leden van de VVD-fractie benadrukken dat de digitale economie volop kansen biedt voor onze samenleving en dat de uitrol van 5G hier een positieve bijdrage aan kan leveren. Het is dan ook positief dat dit wetsvoorstel bijdraagt aan de verdere uitrol van 5G in Nederland.

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de aanleiding voor de Telecomcode onder meer de constatering van de Europese Commissie is, dat er onvoldoende wordt geïnvesteerd in rurale gebieden. Herkent de regering dit ook in Nederland?. Zo ja, in welke regio's en welke extra acties kunnen worden ingezet op deze gebieden?

2.3. Interconnectie, interoperabiliteit, aanmerkelijke marktmacht, en toegang tot netwerken

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben in het commissiedebat Telecommunicatie van 20 mei 2021 de Staatssecretaris gevraagd naar een mogelijk concessiemodel voor de glasvezeluitrol. De Staatssecretaris gaf hierin aan dat er dan sprake zou zijn van een monopolie, terwijl de Telecomcode juist gericht is op het bevorderen van infrastructuurconcurrentie. Wel kijkt de Staatssecretaris naar «alle andere mogelijkheden om partijen een beetje te helpen een beetje schappelijk met elkaar om te gaan» (Kamerstuk 24 095, nr. 542). De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering in dat licht welke beleidsopties en mogelijkheden, die bijdragen aan die schappelijke omgang, zij in de voorliggende Telecomcode ziet. Tevens vragen deze leden welke beleidsopties op tafel hebben gelegen in het licht van voorliggende wetswijziging en waarom deze wel of niet zijn meegenomen in de implementatie van de Telecomcode.

2.4. Universele dienst

De leden van de CDA-fractie constateren dat de Telecomcode de universele dienst (UD) vervangt en moderniseert. De UD is het vangnet om ervoor te zorgen dat een minimum aan diensten beschikbaar en betaalbaar is. Volgens de overwegingen bij de Telecomcode dienen echter eerst andere beleidsinstrumenten te worden aangewend, zoals gerichte staatssteun voor de uitrol van snel internet in buitengebieden, indien de markt hierin onvoldoende voorziet.

Hoe kijkt de regering naar de inzet van dit instrument in Nederland, wetende dat in ons land enige tienduizenden adressen zijn waarvoor het nog onzeker is of zij eind 2023 kunnen beschikken over snel internet (ten minste 100 Mbps), zoals via glasvezel? Wat is de status van de uitvoering van de motie-Van Dijk c.s. over technologische alternatieven voor snel internet onderzoeken (Kamerstuk 24 095, nr. 536)? Eerder heeft de regering aangegeven hierbij een rol voor gemeenten te zien, waarvan bekend is dat deze hier vaak onvoldoende financiële middelen voor hebben. Hoe kijkt de regering hiernaar in relatie tot de insteek vanuit de Telecomcode?

2.5. Bescherming van gebruikers van communicatiediensten – Eindgebruikers

De leden van de VVD-fractie achten het positief dat dit wetsvoorstel beoogt eindgebruikers meer bescherming te bieden door hen, voorafgaand aan het sluiten van een overeenkomst met de telecomaandbieder, meer informatie te verstrekken. Kan de regering concreet toelichten welke onderdelen nieuw zijn in deze informatieplicht van aanbieders? Welke aanvullende informatie krijgen consumenten voorafgaand aan het afsluiten van een contract met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel dieze voorheen niet kregen?

De leden van de CDA-fractie juichen de nieuwe verplichtingen uit de Telecomcode ter bescherming van de (eind-)gebruikers van communicatiediensten toe, zoals het verstrekken van een beknopte en gemakkelijk leesbare samenvatting van een overeenkomst en het beter in staat stellen van eindgebruikers om prijsvergelijkingen te maken. Begrijpen zij het goed dat de eveneens nieuwe verplichting om eindgebruikers een faciliteit aan te bieden om het gebruik van elke dienst te bewaken en te beheersen bijvoorbeeld kan bijdragen aan het voorkomen van «bill shocks», waarvoor het lid van Den Berg in 2020 aandacht heeft gevraagd in schriftelijke vragen (Aanhangsel van de Handelingen, Vergaderjaar 2019–2020, nr. 3880)?

2.6. Beveiliging

De leden van de VVD-fractie vragen hoe dit wetsvoorstel, specifiek artikel 11a.1 Telecommunicatiewet (Tw), zich verhoudt tot het gebruik van end-to-end-encryptie door bedrijven zoals WhatsApp?

3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

3.1. Reikwijdte van de Telecommunicatiewet en begrippen

De leden van de CDA-fractie constateren dat het Agentschap Telecom (AT) erop wijst dat de nieuwe definitie van het begrip «elektronische communicatiedienst» uit de Telecomcode ertoe leidt dat de zorg- en meldplicht uit hoofdstuk 11a van de Tw ook gaat gelden voor nummeronafhankelijke interpersoonlijke communicatiediensten, zoals WhatsApp. Een gevolg hiervan is dat het AT zelf moet onderzoeken welke aanbieders van nummeronafhankelijke interpersoonlijke communicatiediensten er zijn, omdat aanbieders van dergelijke diensten zich niet hoeven te registreren. Verplichte registratie is echter niet mogelijk, omdat de Telecomcode die ruimte niet biedt. De regering heeft in reactie op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (RvS) toegezegd dit knelpunt in Europees verband aan de orde te stellen. Is zij daarbij ook van plan bij andere lidstaten te informeren hoe zij deze uitvoeringsproblematiek oppakken en hierover aan de Kamer te rapporteren?

3.2. Institutionele wijzigingen – Nationale regelgevende instantie

De leden van de CDA-fractie constateren dat artikel 44 van de Telecomcode de mogelijkheid biedt voor regelingen rondom kostenomslag. De regering kiest ervoor om die regeling zelf als generieke regeling uit te voeren. Waarom is er niet voor gekozen dit bij de ACM, als nationale regelgevende instantie, neer te leggen, gezien haar ervaring met kostenomslag van gedeeld gebruik bij andere netwerken, zoals antennenmasten of andere telecomnetwerk-onderdelen? Welke overwegingen spelen hier een rol? Hoe werkt de generieke regeling uit in geval van geschillen? De memorie van toelichting wekt de indruk dat een minis-

teriële regeling voor kostenomslag pas tot stand komt als in de praktijk grote verschillen ontstaan. Vanwaar de keuze om dit niet meteen te regelen?

3.3. Medegebruik van publieke infrastructuur en colocatie en gedeeld gebruik

De leden van de CDA-fractie menen dat terecht wordt gewezen op de positieve bijdrage van de uitrol van 5G aan de digitale connectiviteit in steden en van Nederland als geheel. Wat betekent het uitstellen van de eerstvolgende veiling van 5G-frequenties, als gevolg van de uitspraak van de voorzieningenrechter in de zaak tussen Inmarsat en de Staatssecretaris EZK over de wijziging van het Nationale Frequentie Plan 2014 (Kamerstuk 24 095, nr. 547), voor de positie van Nederland als digitale koploper? Hoezeer raakt ons land op achterstand? Hoe kan die achterstand worden ingelopen? Zijn hier scenario's voor?

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat «mobiele operators aanvankelijk alleen «small cells» gaan uitrollen in gebieden waar voldoende vraag is naar specifieke connectiviteit, die alleen met 5G kan worden bewerkstelligd». Impliceert dit dat inwoners van minder drukke, bijvoorbeeld rurale gebieden onzeker moeten zijn over de beschikbaarheid van 5G?

3.3.1 Medegebruik van publieke infrastructuur

De leden van de VVD-fractie constateren dat dit wetsvoorstel de verplichting opneemt voor overheidsinstanties, in het bijzonder gemeentes, om publieke infrastructuur beschikbaar te stellen voor zendapparatuur en bijbehorende connectiviteitsinfrastructuurelementen van aanbieders. In hoeverre is de benodigde infrastructuur van gemeentes hier klaar voor? Is de regering hierover in gesprek geweest met gemeentes? Zo ja, wat waren de uitkomsten van deze gesprekken?

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de regering deze verplichting voor overheidsinstanties beoordeelt, kijkend naar bijvoorbeeld de gemeentelijke bevoegdheid en verantwoordelijkheid voor het inrichten van de openbare ruimte.

De leden van de VVD-fractie verlangen te weten hoe deze aangekondigde verplichting zich verhoudt tot het verlengde Antenneconvenant, dat streeft naar een zorgvuldige plaatsing van antennes voor mobiele communicatie.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering op te helderen welke plichten en rechten gelden voor overheidsinstanties, in het bijzonder gemeentes, bij het beheer van de zendapparatuur? Wie is bijvoorbeeld verantwoordelijk voor het onderhoud en het daarmee goed functioneren van de zendinstallaties? Hoe verhoudt de rol van gemeentes zich hier tot de rol van aanbieders?

3.3.2 Colocatie en gedeeld gebruik

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de in artikel 44 van de Telecomcode opgenomen bevoegdheid niet alleen ziet op «small cells», maar ook op andere netwerkelementen en op bijbehorende faciliteiten, zowel bovengronds als ondergronds, zoals mantelbuizen, kabelgoten, antenne-opstelpunten en gebouwen. Dit werkt door in de artikelen 5b.1 t/m 5b.3 van de Tw. Kan de regering, afgaande op de zinsnede «niet alleen», bevestigen dat deze artikelen ook betrekking hebben op de aanleg van glasvezelnetwerken, bijvoorbeeld in situaties waar sprake is van ondergrondse ordening en/of schaarste in de ondergrondse ruimte, of vanwege bescherming van het milieu? Deelt de

regering de mening dat het toepasselijk verklaren van de artikelen 5b.1 t/m 5b.3 op glasvezelnetwerken op gepaste plaatsen kan bijdragen aan een versnelde uitrol van die netwerken en dus aan de realisatie van ten minste 100 Mbps voor iedereen in 2023, conform de gewijzigde motie-Van den Berg (Kamerstuk 24 095, nr. 434)?

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in artikel 5b.1 dat met het oog op de bescherming van het milieu, de volksgezondheid of de openbare veiligheid of vanwege stedenbouwkundige of planologische doelstellingen het desbetreffende bestuursorgaan colocatie of gedeeld gebruik van netwerkelementen en bijbehorende faciliteiten en gedeeld gebruik van eigendom kan opleggen. Deze leden vragen wat het gevolg voor het stadsdeel Segbroek in Den Haag was geweest, indien deze Telecomcode eerder geïmplementeerd was en bestuursorganen eerder meer mogelijkheden en instrumenten hadden om gedeeld gebruik of colocatie op te leggen. Welke lessen zijn geleerd van de casus Segbroek? Naar welke onderdelen en hoe zijn deze lessen vertaald naar onderdelen in de voorliggende wetswijziging?

De leden van de ChristenUnie-fractie hechten waarde aan het belang van de wet voor de consument wiens straat meerdere malen opengebroken wordt met alle gevolgen voor het straatbeeld en de straatkwaliteit van dien en aan de consumenten in het buitengebied die hopen dat de straat ooit opengebroken gaat worden, zodat ook zij toegang krijgen tot glasvezelinternet. Deze leden vragen daarom wat de impact is van het invoeren van de Telecomcode voor de consument. Hoe draagt deze Telecomcode eraan bij dat trottoirs minder vaak worden opengebroken, maar ook dat Nederland sneller verglaasd wordt? Hoe draagt deze implementatie eraan bij dat consumenten of telecompartijen op een transparante manier en zonder onzichtbare drempels een keuze kunnen maken voor respectievelijk aanbieders van en investeringen in glasvezelnetwerk?

3.3.3 Verhouding tussen de hoofdstukken 5, 5a, 5b, 5c, 6 en 6a

De leden van de VVD-fractie stellen tot slot vast dat dit wetsvoorstel de vaststelling van de omslagregeling belegt bij het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, waarbij een adviserende rol is weggelegd voor de ACM. Gezien de expertise en ervaring van de ACM binnen dit domein vernemen voornoemde leden graag waarom hier gekozen is voor het ministerie als toezichthouder. Kan de regering hier een toelichting op geven?

3.4. Interconnectie, interoperabiliteit, aanmerkelijke marktmacht, en toegang tot netwerken

3.4.1. Aanmerkelijke marktmacht

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat met de zogenaamde «afsprakenprocedure» duidelijkheid wordt gegeven over de wijze waarop ondernemingen met aanmerkelijke marktmacht vrijwillig toegang tot hun netwerk kunnen geven, om daarmee zelf richting te geven aan de wijze waarop die toegang wordt gegeven. Het betreft onder andere afspraken met betrekking tot een aanbod op grond waarvan andere ondernemingen (mede)investeringen kunnen doen in netwerken met zeer hoge capaciteit, bijvoorbeeld glasvezelnetwerken. Wat verwacht de regering hiervan in Nederland?

3.5.1. Gelijkwaardige toegang en keuzemogelijkheden voor eindgebruikers met een handicap

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat, net als in het huidige regelgevend kader, in de Telecomcode bepalingen zijn opgenomen met het oog op gelijkwaardige toegang en keuzemogelijkheden voor eindgebruikers met een handicap. De bepalingen in artikel 111 van de Telecomcode ten aanzien van die toegang en keuzemogelijkheden hebben evenwel een dwingend karakter dan het op het huidige regelgevend kader gebaseerde artikel 7.8, derde lid, Tw. Zij lezen dat gelet hierop ervoor is gekozen de huidige bepalingen over toegang en keuzemogelijkheden voor eindgebruikers met een fysieke beperking over te brengen naar een afzonderlijk artikel. Het nieuwe artikel 7.3ab Tw, dat in de plaats komt van het huidige artikel 7.8, derde lid, Tw, regelt dat de toegang en keuze tot elektronische communicatiediensten van aanbieders van voor het publiek beschikbare openbare elektronische communicatiediensten gelijkwaardig is aan die van de meerderheid van de eindgebruikers. Deze leden vragen wat de zinsnede «de toegang en keuze tot elektronische communicatiediensten van aanbieders van voor het publiek beschikbare openbare elektronische communicatiediensten is gelijkwaardig aan die van de meerderheid van de eindgebruikers» precies betekent. Kan dit worden uitgelegd? In hoeverre is dit een correcte vertaling van artikel 111 van de Telecomcode, die ziet op gelijkwaardige toegang en keuzemogelijkheden voor eindgebruikers met een handicap? Kan voorts worden toegelicht hoe artikel 7.3aa Tw in de praktijk werkt, dat wil zeggen «het stellen van regels om evenredig te kunnen profiteren van keuze tussen ondernemingen»? Wat betekent dit concreet voor eindgebruikers met een handicap die worden geconfronteerd met diensten die weliswaar veel worden gebruikt maar voor hen slecht toegankelijk zijn? Hoe zijn zij hiermee geholpen?

3.5.2. Toegang tot het alarmnummer 1-1-2

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat door technologische ontwikkelingen naast spraakcommunicatiediensten ook andere kanalen om noodhulpdiensten via het alarmnummer 1-1-2 te bereiken relevant worden en dat samen met de Minister van Justitie en Veiligheid zal worden bezien hoe andere kanalen dan spraakcommunicatiediensten op een verantwoorde wijze kunnen worden geïntroduceerd en wat dit betekent voor de regelgeving. Hoe en wanneer krijgt dit handen en voeten? Kan dit mogelijk worden betrokken bij de uitvoering van de motie-Van Dijk/Rajkowski over het ontsluiten van de witte gebieden (Kamerstuk 24 095, nr. 535)?

4. Uitvoering en impactassessment

De leden van de CDA-fractie benoemen dat onderzoeksbureau Cebeon een assessment heeft uitgevoerd naar de impact van de verplichtingen uit de voorgestelde hoofdstukken 5b en 5c Tw voor met name gemeenten. Deze leden zijn benieuwd of dit onderzoek openbaar is en/of zij het kunnen ontvangen. Cebeon concludeert dat overheidsinstanties de kosten voor de noodzakelijke werkzaamheden uit hoofde van de nieuwe wetgeving kunnen verhalen op de initiatiefnemers door middel van kostendekkende leges en marktconforme vergoedingen. Zijn deze conclusies met gemeenten gedeeld, bijvoorbeeld via de Vereniging Nederlandse Gemeentes (VNG)? Is de nieuwe wetgeving afgestemd met de VNG of individuele gemeenten? Beschikken gemeenten naar de mening van de Staatssecretaris behalve over voldoende middelen ook over voldoende kennis om hun nieuwe taken uit te oefenen? Hoe is

geborgd dat lokale overheden niet met taken geconfronteerd worden, waarvoor zij eigenlijk niet zijn toegerust?

5. Advies en consultatie

De leden van de CDA-fractie constateren dat er geen mkb-toets is uitgevoerd, omdat er in de telecomsector naar verwachting geen of een zeer beperkt aantal mkb-ondernemingen zijn én omdat mkb-bedrijven zijnde eindgebruiker door dit wetsvoorstel juist worden begunstigd. Is bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel desalniettemin met mkb-organisaties als MKB-Nederland en Ondernemend Nederland (ONL) gesproken?

5.1. Gezondheid en straling

De leden van de CDA-fractie constateren dat de Gezondheidsraad op 2 september 2021 een advies heeft uitgebracht over 5G. Hoe heeft de regering opvolging gegeven aan het advies van de Gezondheidsraad om in te zetten op meer onderzoek?

De leden van de CDA-fractie constateren dat de Europese Commissie heeft aangegeven de nieuwe blootstellingslimieten in een nieuwe aanbeveling of richtlijn over te zetten. Het is de leden niet duidelijk of dit reeds is gebeurd. Zij vragen de regering de Kamer hierover te informeren. Wanneer zullen de nieuwste ICNIRP-richtlijnen zijn vastgelegd onder de Telecommunicatiewet?

De leden van de CDA-fractie constateren dat ondanks het advies van de Gezondheidsraad er bij mensen nog steeds veel onrust over straling is. Zijn er initiatieven in ontwikkeling, bijvoorbeeld op het gebied van communicatie om mensen nog beter te informeren?

5.2. Medegebruik van publieke infrastructuur en colocatie en gedeeld gebruik

De leden van de CDA-fractie constateren dat twee informatiebijeenkomsten zijn georganiseerd om de verplichtingen die uit de Telecomcode voortvloeien toe te lichten, onder andere waar het gaat om de openbare ruimte, de effecten van 5G op de gezondheid en de mogelijkheden om regie te kunnen voeren op de plaatsing van small cells. Hoe denkt de regering over een campagne om bijvoorbeeld gemeentes te begeleiden bij de toepassing van de nieuwe wetgeving?

6. Uitvoerings- en handhavingstoets

6.1. Uitvoerings- en handhavingstoets ACM

De leden van de CDA-fractie constateren dat met de Telecomcode en de daaruit voortvloeiende wijziging van de Telecommunicatiewet een aantal taken en bevoegdheden, zoals het monitoren van de retailprijzen van de diensten die onder de universele dienstverlening vallen en het bepalen van de kwaliteit van dienstverlening, van de Minister naar een nationale regelgevende instantie, in Nederland de ACM, verschuift. Die wordt ook belast met de certificering van een (prijs)vergelijkingsinstrument, als een aanbieder van het instrument in kwestie dat zou willen. In haar uitvoerings- en handhavingstoets schrijft de ACM dat zij inschat dat voor de uitvoering van de implementatie van de EECC (Europees wetboek voor elektronische communicatie) extra middelen nodig zijn en extra inzet van mensen nodig is. Wil de regering hierop ingaan? Hoe is of wordt gewaarborgd dat de ACM zowel haar bestaande als nieuwe taken en bevoegdheden goed kan uitvoeren?

7. Inwerkingtreding

De leden van de CDA-fractie merken op dat de implementatietermijn van de Telecomcode is verstreken. Wanneer verwacht de regering dat het voorleggende wetsvoorstel in werking kan treden en de implementatie van de verschillende onderdelen zal zijn voltooid?

II. ARTIKELN

Hoofdstuk 10

Artikel 10.11a

De leden van de CDA-fractie lezen dat Artikel 113, tweede lid van de Telecomcode de mogelijkheid biedt dat lidstaten maatregelen nemen om de interoperabiliteit van andere radio-ontvangers dan autoradio-ontvangers te verzekeren, en dat behalve nieuwe autoradio's ook andere nieuwe consumentenradio's verplicht met DAB+ worden uitgerust. In artikel 10.11a van de Telecommunicatiewet is ervoor gekozen om niet van deze bevoegdheid gebruik te maken, omdat deze radio's in Nederland ruimschoots verkrijgbaar zijn met digitale ontvangstmogelijkheden. Kan de regering aangeven of, en zo ja welke, andere landen wel van deze bevoegdheid/mogelijkheid gebruik maken? In hoeverre leidt dit tot ongelijkheid tussen lidstaten en vertraging in de uitrol van DAB+?

De fungerend voorzitter van de commissie,
Azarkan

Adjunct-griffier van de commissie,
Van Dijke