

Vergaderjaar 2010–2011

32 549

Wijziging van de Telecommunicatiewet ter implementatie van de herziene telecommunicatierichtlijnen

Nr. 17

GEWIJZIGD AMENDEMENT VAN HET LID VERHOEVEN C.S. TER VERVANGING VAN DAT GEDRUKT ONDER NR. 10

Ontvangen 8 juni 2011

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

I

In artikel I, onderdeel AH, komt artikel 7.4a als volgt te luiden:

Artikel 7.4a

1. Aanbieders van openbare elektronische communicatienetwerken waarover internettoegangsdiensten worden geleverd en aanbieders van internettoegangsdiensten belemmeren of vertragen geen diensten of toepassingen op het internet, tenzij en voor zover de betreffende maatregel waarmee diensten of toepassingen worden belemmerd of vertraagd noodzakelijk is:

a. om de gevolgen van congestie te beperken, waarbij gelijke soorten verkeer gelijk worden behandeld;

b. ten behoeve van de integriteit en de veiligheid van het netwerk en de dienst van de betrokken aanbieder of het randapparaat van de eindgebruiker;

c. om de doorgifte van ongevraagde communicatie als bedoeld in artikel 11.7, eerste lid, aan een eindgebruiker te beperken, mits de eindgebruiker daarvoor voorafgaand toestemming heeft verleend, of

d. ter uitvoering van een wettelijk voorschrift of rechterlijk bevel.

2. Indien een inbreuk op de integriteit of veiligheid van het netwerk of de dienst of een randapparaat van een eindgebruiker, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, wordt veroorzaakt door verkeer afkomstig van een randapparaat van een eindgebruiker, doet de aanbieder voorafgaand aan het nemen van een maatregel waarmee het verkeer wordt belemmerd of vertraagd, melding aan de betrokken eindgebruiker, zodat de eindgebruiker de gelegenheid heeft de inbreuk te staken. Wanneer dit wegens de vereiste spoed niet voorafgaand aan het nemen van de maatregel mogelijk is, doet de aanbieder zo snel mogelijk melding van de maatregel.

Wanneer het een eindgebruiker van een andere aanbieder betreft is de eerste volzin niet van toepassing.

3. Aanbieders van internettoegangsdiensten stellen de hoogte van tarieven voor internettoegangsdiensten niet afhankelijk van de diensten en toepassingen die via deze diensten worden aangeboden of gebruikt.

4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot het bepaalde in het eerste tot en met derde lid. De voordracht voor een krachtens dit lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.

5. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen ter voorkoming van een achteruitgang van de dienstverlening en een belemmering of vertraging van het verkeer over openbare elektronische communicatienetwerken, nadere minimumvoorschriften inzake de kwaliteit van openbare elektronische communicatiediensten worden gesteld aan aanbieders van openbare elektronische communicatienetwerken.

II

Na artikel VIa wordt een artikel ingevoegd, luidende:

ARTIKEL VIb

Artikel 7.4a van de Telecommunicatiewet is tot een jaar na de datum van inwerkingtreding van dat artikel niet van toepassing op overeenkomsten gesloten vóór de datum van inwerkingtreding van dat artikel.

Toelichting

Eindgebruikers moeten zelf kunnen beslissen welke inhoud zij willen verzenden en ontvangen, en welke diensten, toepassingen, hardware en software zij hiervoor willen gebruiken (conform overweging 28 van Richtlijn 2009/136/EG). Het door de minister voorgestelde artikel 7.4a Telecommunicatiewet kan dit echter niet afdoende waarborgen, omdat het internetproviders de mogelijkheid laat om de toegang tot websites of diensten te beperken. Internetproviders zullen steeds vaker maatregelen nemen om internetverkeer te belemmeren of te vertragen, hetzij uit eigen initiatief, hetzij onder druk van derden, tenzij dit wordt verboden. Dit amendement is bedoeld om het door de minister voorgestelde artikel 7.4a Telecommunicatiewet te vervangen.

Het amendement is erop gericht om de keuze- en uitingsvrijheid van eindgebruikers op het internet te maximaliseren. Met de term «internet» wordt bedoeld op het wereldwijde, publieke netwerk van eindpunten met door de Internet Assigned Numbers Authority toegewezen IP-adressen. Het is niet de bedoeling om de «reservering» van bandbreedte voor IP-gebaseerde diensten die via het eigen netwerk worden aangeboden, zoals IP-gebaseerde televisie die niet via het internet wordt aangeboden, te verbieden: dit zijn geen diensten of toepassingen op het internet. De term internet moet echter breed worden uitgelegd, om te voorkomen dat aanbieders de strekking van deze bepaling kunnen omzeilen. Met de term «aanbieder van een internettoegangsdienst» wordt bedoeld op de term, zoals deze wordt gebruikt in de bijlage behorende bij artikel 13.2a van de Telecommunicatiewet.

Het moge duidelijk zijn dat de term internettoegangsdienst breed moet worden uitgelegd, om te voorkomen dat deze bepaling wordt omzeild. Indien toegang tot websites, meerdere diensten of toepassingen, zoals apps, wordt aangeboden is er in ieder geval sprake van een internettoe-

gangsdienst. Het is op grond van dit artikel dan ook in ieder geval niet toegestaan om een dienst, bestaande uit toegang tot (bepaalde) webpagina's, diensten of toepassingen, aan te bieden, waarbij het gebruik van bepaalde toepassingen of diensten wordt geblokkeerd of apart wordt getarifeerd. Dit betekent dat aanbieders wel losse diensten via het internet, maar geen pakketten voor toegang tot een deel van het internet kunnen aanbieden. Uiteraard kunnen aanbieders hun abonnementen voor internettoegang wel differentiëren op andere manieren, bijvoorbeeld in beschikbare bandbreedte en datalimieten.

Deze beperking van het gedrag van aanbieders van internettoegangsdiensten is noodzakelijk om de open en onbelemmerde toegang tot internet voor zowel (online) dienstenaanbieders als burgers en ondernemingen te waarborgen. Voorkomen moet worden dat aanbieders van internettoegang de toegang tot of het aanbieden van bepaalde informatie of diensten blokkeren of belemmeren.

Het amendement verbiedt het belemmeren of vertragen van diensten of toepassingen op internet. Dit betekent ten eerste dat een aanbieder niet een dienst of toepassing van een specifieke partij mag belemmeren of vertragen. Het betekent daarnaast dat de aanbieder ook geen specifieke dienst of toepassing, zoals bijvoorbeeld internettelefonie, mag belemmeren of vertragen. Het amendement strekt onder meer ter voorkoming van de schade die een eindgebruiker lijdt door schending van de hierin vervatte norm.

Ter vermindering van misverstanden hechten de indieners eraan om te benadrukken dat het providers op grond van dit artikel is toegestaan om losse diensten aan te bieden via internet. Zo kan de aanbieder een los abonnement aanbieden voor mobiel bellen via VoIP in plaats van met de gewone mobiele telefoondienst (denk hierbij aan een VoIP mobiele telefonie-abonnement). Deze dienst wordt weliswaar via het internet geleverd, maar het is geen dienst die bedoeld is om toegang tot internet te verlenen. Een dergelijke dienst is dan ook geen internettoegangsdienst zoals bedoeld in dit artikel, maar een telefoondienst. In deze gevallen is het toegestaan het overige internetverkeer (bij een VoIP-onlyabonnement al het verkeer dat niet voor VoIP wordt gebruikt) te blokkeren.

Slechts in beperkte, in de in het voorgestelde artikel 7.4a, eerste lid, onder a tot en met d omschreven, gevallen mag een uitzondering worden gemaakt op het beginsel dat internetproviders verkeer van eindgebruikers niet mogen belemmeren of vertragen. Die uitzonderingen moeten bovendien beperkt worden uitgelegd, waarbij de beoordeling van de noodzakelijkheid naar het oordeel van de indieners moet plaatsvinden aan de hand van maatstaven van proportionaliteit en subsidiariteit die vergelijkbaar zijn met criteria die in het kader van de toepassing van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens zijn ontwikkeld.

De uitzondering onder a is erop gericht om te garanderen dat in het geval van congestie, verkeer dat zonder vertraging moet worden doorgegeven (zoals internettelefonie) ook snel kan worden doorgegeven, en dat in zo een geval ander verkeer mag worden vertraagd. Slechts weinig maatregelen zullen naar het oordeel van de indieners noodzakelijk geacht kunnen worden. De meest effectieve methode om de gevolgen van congestie te bestrijden is immers om congestie te vermijden. Aanbieders kunnen congestie in de eerste plaats vermijden door voldoende in capaciteit te investeren. Mocht echter sprake zijn van congestie, dan moeten de maatregelen onder deze uitzondering erop gericht zijn om te bevorderen dat eindgebruikers maximaal toegang blijven houden tot informatie, informatie kunnen verspreiden, en toepassingen of diensten kunnen gebruiken. Aanbieders mogen onder deze uitzondering bovendien alleen maatregelen nemen die niet discriminerend zijn, dus aanbieders moeten gelijksoortige diensten of toepassingen hetzelfde behandelen.

Hierbij ligt het voor de hand dat een zwaardere dienst als eerste wordt vertraagd. De maatregelen moeten worden opgeheven wanneer geen sprake van congestie meer is.

Het amendement beoogt niet te verhinderen dat de aanbieder noodzakelijk netwerkmanagement toepast, teneinde een goede doorgifte en toegang te garanderen. Daarnaast kan de aanbieder bij congestie verkeer van abonnees die een internetabonnement met een hoge bandbreedte hebben proportioneel prioriteren boven verkeer van abonnees die een internetabonnement met een lagere bandbreedte hebben afgenomen, naar verhouding van het verschil in bandbreedte tussen deze abonnementen.

De uitzondering onder b is erop gericht om het blokkeren van verkeer dat de veiligheid of integriteit van het netwerk of het randapparaat van de eindgebruiker aantast mogelijk te maken (conform de hierboven genoemde overweging 28). Onder verkeer dat de veiligheid of integriteit van het netwerk aantast valt bijvoorbeeld verkeer afkomstig van computers die onderdeel uitmaken van een botnet en worden ingezet voor een distributed denial of service-aanval. Onder aantastingen van de veiligheid of integriteit van het randapparaat van de eindgebruiker worden bijvoorbeeld verstaan verkeer waarmee door een hacker die zonder toestemming van de gebruiker de inhoud van bestanden op de pc worden bekeken, gekopieerd of gewijzigd. Ook hier geldt dat een maatregel proportioneel moet zijn, dus onder meer beperkt moet zijn tot enkel het verkeer dat de veiligheid of integriteit aantast en niet meer van kracht moet zijn als dit verkeer niet meer wordt verzonden. De term «integriteit en veiligheid» moet beperkt worden uitgelegd en strekt niet tot bescherming van belangen van derden. Onder de maatregelen ten behoeve van de integriteit en veiligheid van de dienst en het netwerk valt ook het blokkeren van uitgaande spam door de aanbieder.

De uitzondering onder c is erop gericht om het blokkeren van ongevraagde commerciële communicatie, zoals spam, mogelijk te maken.

De uitzondering onder d is erop gericht om rekening te houden met de situatie dat aanbieders bij formele wet verplicht worden om bepaald verkeer te belemmeren of te vertragen, of op grond van een rechterlijke uitspraak hiertoe verplicht worden.

Het tweede lid is erop gericht om te garanderen dat een maatregel die de integriteit of veiligheid van een netwerk of dienst moet vrijwaren, met voldoende procedurele waarborgen wordt omkleed. Het zou bijvoorbeeld internetproviders onder dit lid pas toegestaan zijn om in beperkte gevallen verkeer dat afkomstig is van botnets binnen hun netwerk te blokkeren, wanneer een eindgebruiker waarvan het verkeer afkomstig is, geïnformeerd is en zelf in staat is gesteld om maatregelen te nemen om verzending van het betreffende verkeer te beëindigen. Daarmee wordt bijvoorbeeld de onwenselijke situatie voorkomen dat een bedrijfsnetwerk geheel van internet wordt afgesloten als de provider heeft vastgesteld dat binnen dit netwerk een computer is ontdekt die onderdeel uitmaakt van een botnet: de systeembeheerder van het bedrijfsnetwerk wordt eerst zelf in de gelegenheid om de geïnfecteerde computer uit te zetten.

Het derde lid is bedoeld om te voorkomen dat aanbieders voor internettoegangsdiensten tarieven in rekening brengen die tot gevolg hebben dat de toegang tot specifieke diensten of toepassingen op internet in de praktijk wordt belemmerd. Dit staat los van verschillende tarieven voor verschil in bandbreedte. Op grond van dit lid is het aanbieden bijvoorbeeld verboden om eindgebruikers een hoger tarief te vragen voor internettoegang waarbij internettelefonie gebruikt wordt dan voor internettoegang waarbij dat niet het geval is.

Ter vermijding van misverstanden benadrukken de indieners graag dat het is toegestaan om een internettoegangsdienst in combinatie met filtersoftware of -technologie, bijvoorbeeld voor «parental controls» of gefilterd internet voor religieuze gemeenschappen of scholen aan te bieden. Om te voorkomen dat het beginsel van netneutraliteit wordt omzeild, wordt benadrukt dat de levering, de kwaliteit of het tarief van de internettoegangsdienst niet afhankelijk mag zijn van of de filtersoftware of -technologie wordt toegepast. De abonnee moet dus de vrijheid hebben om de afgenomen internettoegangsdienst ook zonder de filtersoftware te gebruiken.

Het blijft tot slot toegestaan een mobiele internettoegangsdienst aan te bieden die alleen in Nederland, en niet in het buitenland, kan worden gebruikt. Dit kan aantrekkelijk zijn voor de abonnee om roamingtarieven bij internetgebruik in het buitenland te voorkomen.

Het vierde lid biedt de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen met betrekking tot het bepaalde in het eerste tot en met derde lid. In geval van (op het moment van vaststellen van dit artikel nog) onvoorziene omstandigheden kan het nodig zijn om het eerste tot en met derde lid te verduidelijken of specificeren. Bij lagere regelgeving kunnen alleen verduidelijkingen van het eerste tot en met derde lid worden geregeld. Er kunnen bij lagere regelgeving geen aanvullende uitzonderingsgronden op het beginsel van netneutraliteit worden geformuleerd. Voor algemene maatregelen van bestuur op grond van het vierde lid geldt een voorhangprocedure.

In het vijfde lid is het door de regering voorgestelde artikel 7.4a geïmplementeerd.

In artikel VIb wordt overgangsrecht voorgesteld voor artikel 7.4a. Artikel 7.4a zoals dat komt te luiden vanaf de datum van inwerkingtreding zal gelden voor alle overeenkomsten tot levering van een internettoegangsdienst. In het belang van de rechtszekerheid en om de aanbieders een redelijke termijn te geven aan deze verplichting te voldoen, wordt voorgesteld om bestaande overeenkomsten vrij te stellen van artikel 7.4a. Deze overgangssituatie geldt gedurende een jaar na de datum van inwerkingtreding. De verplichting om te handelen overeenkomstig artikel 7.4a geldt wel voor alle overeenkomsten tot levering van een internettoegangsdienst die na de datum van inwerkingtreding van artikel 7.4a worden gesloten en voor overeenkomsten die na deze datum (stilzwijgend) worden verlengd of vernieuwd. Uiteraard staat het aanbieders vrij om ook vóór inwerkingtreding van artikel 7.4a overeenkomsten aan te bieden en af te sluiten die, vooruitlopend op de inwerkingtreding, voldoen aan artikel 7.4a.

Verhoeven
Van Dam
Gesthuizen
Braakhuis