

CONSULTATIEVERSIE

TOELICHTING

1. Inleiding

Aanleiding van de onderhavige beleidsregel is een technische en commerciële ontwikkeling die in de afgelopen jaren is ingezet met betrekking tot apparaten en radioapparaten (hierna: (radio)apparaten) die op openbare elektronische communicatienetwerken worden aangesloten. De begrippen radioapparaat en apparaat zijn gedefinieerd in artikel 1.1. van de Telecommunicatiewet. Een radioapparaat is een elektrisch of elektronisch apparaat dat doelbewust radiogolven uitzendt of ontvangt ten behoeve van radiocommunicatie of radiodeterminatie, of dat moet worden aangevuld met een accessoire om doelbewust radiogolven te kunnen uitzenden en ontvangen ten behoeve van radiocommunicatie of radiodeterminatie. (voor meer toelichting zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 34 260, nr. 3 en Stb 2016, 525). Een apparaat is een elektrisch of elektronisch apparaat, niet zijnde een radioapparaat, of een vaste installatie in de zin van artikel 1.1 van de Telecommunicatiewet (een specifieke combinatie van verschillende soorten apparaten en eventuele andere inrichtingen, die samengebouwd, geïnstalleerd en bestemd zijn voor permanent gebruik op een van te voren vastgestelde locatie).

Aanbieders van met name vaste netwerken met een bedrade aansluiting op de locatie van de eindgebruiker, zoals een koper- of glasaansluiting, zijn in toenemende mate bepaalde functionaliteiten van op deze netwerken aangesloten (radio)apparaten gaan beheren die zich op de fysieke (thuis)locatie van de abonnee bevinden. Deze ontwikkeling wordt gevoed door de digitalisering van elektronische communicatiediensten en de daardoor toegenomen technische mogelijkheden om via (radio)apparaten die zich op de locatie van de abonnee bevinden, de levering van elektronische communicatiediensten te optimaliseren. Dit heeft betrekking op met name de netwerkefficiëntie, de veiligheid en continuïteit van deze diensten, alsmede het op maat kunnen aanbieden van deze diensten aan individuele abonnees. Het gaat in concreto om modems, combinaties van modem/router en televisiedecoders die noodzakelijk zijn voor het gebruik van elektronische communicatiediensten. Deze (radio)apparaten worden doorgaans meegeleverd bij het sluiten van een abonnement.

2. Juridisch kader en doel van de beleidsregel

Richtlijn 2008/63/EG van de Europese Commissie van 20 juni 2008 betreffende de mededinging op de markten van telecommunicatie-eindapparatuur (PbEU 2008 L 163) (hierna: richtlijn 2008/63/EG) heeft als doel de mededinging op de markten van telecommunicatie-eindapparatuur (eindapparaten) te bevorderen onder meer door de opheffing van mogelijke beperkingen voor eindgebruikers om eindapparaten aan te sluiten op netwerkaansluitpunten. Onder eindapparaten wordt verstaan satellietgrondstation-apparaten en apparaten of radioapparaten die per draad, per optische vezel of via elektromagnetische golven direct of indirect zijn aangesloten op de netwerkaansluitpunten ten behoeve van overbrenging, verwerking of ontvangst van informatie. Een aansluiting is indirect wanneer een of meerdere apparaten geplaatst zijn tussen het eindapparaat en het netwerkaansluitpunt. Satellietgrondstation-apparaten zijn radioapparaten die kunnen worden gebruikt voor uitzenden of voor uitzenden en ontvangen, of uitsluitend voor ontvangen van radiocommunicatiesignalen door middel van satellieten of andere systemen in de ruimte (artikel 1 van het Besluit eindapparaten).

De hierbovengenoemde praktijk waarbij door telecomaانبieders geselecteerde (radio)apparaten moeten worden gebruikt bij een abonnement op een elektronische communicatiedienst staat op gespannen voet met de doelstelling van richtlijn 2008/63/EG. Het gaat immers om veelgebruikte basisapparaten waarvoor een breed marktaanbod bestaat. Dit marktaanbod wordt gedreven door de brede standaardisatie van netwerkprotocollen zoals VDSL en DOCSIS. Met deze achtergrond is het voor een effectieve implementatie van richtlijn 2008/63/EG van belang dat de genoemde apparaten als eindapparaten worden beschouwd zoals bedoeld in deze richtlijn. De positie van het netwerkaansluitpunt, dat de grens vormt tussen het openbare netwerk en eindapparaten, is daarvoor bepalend.

Ingevolge artikel 1.1 van de Telecommunicatiewet is een netwerkaansluitpunt een fysiek punt waarop een abonnee de toegang tot een openbaar elektronisch communicatienetwerk wordt geboden. In de praktijk blijkt dat het begrip 'netwerkaansluitpunt' bij vaste netwerken niet consistent geïnterpreteerd wordt, mede doordat het begrip niet concreet is omschreven in richtlijn 2008/63/EG of andere EU regelgeving. Met de onderhavige beleidsregel wordt duidelijkheid geboden over de betekenis van het begrip 'netwerkaansluitpunt'. Dit is relevant voor onder andere

CONSULTATIEVERSIE

(radio)apparaten met een intermediaire functie, die signalen versterken of een besturingsfunctie verrichten ten behoeve van de overdracht van signalen over een openbaar elektronisch communicatienetwerk, zoals een modem of een router, en gebruiksapparaten zoals een mobiele telefoon, PC of televisie.

3. Reikwijdte

Het netwerkaansluitpunt, ook wel aangeduid als netwerkinterface, wordt gekenmerkt door een logische component (eigenschappen van de communicatie waaronder communicatie- of netwerkprotocollen) en een daarmee samenhangende fysieke component (de gebruikte (radio)apparatuur en de fysieke eigenschappen van deze apparatuur). Deze componenten zijn bepalend voor de specificaties en de fysieke/ruimtelijke positie van het netwerkaansluitpunt. Vanuit het perspectief van marktordening, dat het kader vormt voor deze beleidsregel, heeft deze, mede voor een effectieve uitvoering van richtlijn 2008/63/EG, de fysieke component als aangrijpingspunt. De beleidsregel ziet daarmee in het kader van het vaststellen van het netwerkaansluitpunt (indirect) ook op programmatuur die deel uitmaakt van de functionaliteit van (radio)apparaten, zoals firmware.

4. Vaststelling van de positie van het netwerkaansluitpunt

Artikel 1, eerste lid

Een netwerkaansluitpunt is een fysiek punt dat de grens vormt van een openbaar elektronisch communicatienetwerk en waarop op de locatie van de abonnee een (radio)apparaat moet worden aangesloten om een elektronische communicatiedienst te kunnen gebruiken (artikel 1, eerste lid). (Radio)apparaten die zijn aangesloten op het netwerkaansluitpunt zijn bedoeld voor communicatie met een openbaar elektronisch communicatienetwerk. Het feit dat het netwerkaansluitpunt de grens vormt van het openbare elektronische communicatienetwerk is van belang in de constellatie van met dit netwerk verbonden (radio)apparaten die worden gebruikt op de locatie van de abonnee. (Radio)apparaten kunnen direct of indirect met het openbare elektronische communicatienetwerk zijn verbonden; in het laatste geval is het (radio)apparaat via een ander (radio)apparaat met het openbare netwerk verbonden.

Het tweede deel van artikel 1, eerste lid, houdt in dat op de locatie van de abonnee een (radio)apparaat direct of indirect moet worden aangesloten op het netwerkaansluitpunt om een elektronische communicatiedienst te kunnen gebruiken. Hierdoor vallen bijvoorbeeld alle typen telefoontoestellen, televisietoestellen en computers die op een bekabeld netwerk kunnen worden aangesloten, buiten het openbare elektronische communicatienetwerk en behoren tot het domein van de abonnee. Dit betreft immers (radio)apparaten waarop verder geen andere (radio)apparaten hoeven te worden aangesloten om gebruik te maken van een elektronische communicatiedienst, in deze gevallen respectievelijk een telefoniedienst, omroepdienst of internettoegangsdienst.

Artikel 1, tweede lid

Het tweede lid van artikel 1 geeft de wisselwerking weer tussen enerzijds de positie van (radio)apparaten die direct of indirect zijn aangesloten op het netwerkaansluitpunt ten opzichte van het openbare elektronische communicatienetwerk, en anderzijds de positie van het netwerkaansluitpunt. Het netwerkaansluitpunt bevindt zich vanuit het perspectief van het openbare elektronische communicatienetwerk voor enig met het openbare elektronische communicatienetwerk verbonden (radio)apparaat dat op grond van de onderhavige beleidsregel geen onderdeel vormt van dit openbare netwerk. Elk (radio)apparaat dat zich vanuit het perspectief van het openbare elektronische communicatienetwerk daarachter bevindt maakt vervolgens geen onderdeel uit van het openbare elektronische communicatienetwerk. Een uitzondering hierop vormen (radio)apparaten bedoeld in artikel 1, vijfde lid (zie verder in de toelichting).

In het vervolg van de beleidsregel wordt onderscheid gemaakt tussen de situatie waarin een openbaar elektronisch communicatienetwerk gebruik maakt van een bedrade verbinding op de locatie van de abonnee (artikel 1, derde lid) en de situatie waarin een openbaar elektronisch communicatienetwerk gebruik maakt van een draadloze verbinding op de locatie van de abonnee (artikel 1, vierde lid). Bij dit onderscheid doet niet terzake hoe de infrastructuur van een openbaar elektronisch communicatienetwerk is opgebouwd buiten de locatie van de abonnee; deze kan bestaan uit bedrade componenten, draadloze componenten of beide. Bepalend is of het laatste

CONSULTATIEVERSIE

segment van het openbaar elektronisch communicatienetwerk tot op de locatie van de abonnee bedraad of draadloos is.

Artikel 1, derde lid

Indien een openbaar elektronisch communicatienetwerk gebruik maakt van een bedrade verbinding op de locatie van de abonnee, behoren (radio)apparaten op de locatie van de abonnee, die bedoeld zijn voor communicatie met dit netwerk, niet tot het openbare elektronische communicatienetwerk indien deze gebruik maken van een energiebron anders dan een energiebron geleverd door het desbetreffende openbare elektronische communicatienetwerk, (artikel 1, derde lid). Tot de hier bedoelde netwerken behoren netwerken met een bekabelde (coax-, koper- of glas)aansluiting op de locatie van de abonnee. In de onderhavige situatie maken op basis van het criterium ten aanzien van energiegebruik ook (radio)apparaten met een intermediaire functie zoals modems, routers, combinaties van modem/router en televisiedecoders geen deel uit van het openbare elektronische communicatienetwerk. Deze (radio)apparaten versterken signalen of verrichten een besturingsfunctie, waarbij op basis van communicatieprotocollen zoals internet, televisie of telefonie, signalen worden omgevormd of gerouteerd, ten behoeve van de overdracht van signalen over een openbaar elektronisch communicatienetwerk. Onder de hier bedoelde (radio)apparaten vallen ook actieve signaalversterkers. Voor de genoemde functionaliteiten maken deze (radio)apparaten geen gebruik van een energiebron geleverd via het openbare netwerk, maar van een externe, lokale energiebron zoals netvoeding of een accu. Dergelijke (radio)apparaten worden hierna aangeduid als actieve (radio)apparaten, versus passieve (radio)apparaten. Samenvattend en kijkend naar de huidige praktijk bij bekabelde (coax-, koper-, glas)netwerken, ligt het netwerkaansluitpunt in deze gevallen direct na de eerste passieve schakeling of passief signaalfilter (splitter) op de locatie van de eindgebruiker. Deze apparatuur is onderdeel van de infrastructuur van het openbare elektronische communicatienetwerk. Zij wordt gekenmerkt door onafhankelijkheid van de feitelijke levering van een openbare elektronische communicatiedienst en is, in tegenstelling tot een eindapparaat, standaard aanwezig op de locatie van de mogelijke abonnee, ook als deze geen diensten afneemt via het openbare elektronische communicatienetwerk. In de praktijk wordt een dergelijk (radio)apparaat aangeduid met bijvoorbeeld "Abonnee Overname Punt".

Artikel 1, vierde lid

Het vierde lid van artikel 1 ziet op de situatie dat een openbaar elektronisch communicatienetwerk gebruik maakt van een draadloze verbinding op de locatie van de abonnee. Van een draadloze verbinding op de locatie van de abonnee is sprake bij bijvoorbeeld mobiele netwerken en ook bij netwerken met een draadloze eindaansluiting bedoeld voor gebruik van deze aansluiting op een vaste locatie. De laatste omvatten bijvoorbeeld satellietnetwerken voor de ontvangst van omroep en vaste netwerken met lokale draadloze (4G) verbindingen voor gebruik op specifieke locaties. In dit geval behoren alle (radio)apparaten op de locatie van de abonnee, die bedoeld zijn voor communicatie met het betreffende openbare elektronische communicatienetwerk, niet tot dat openbare elektronische communicatienetwerk. Op grond van deze bepaling maken bijvoorbeeld schotelantennes voor gebruik van satellietdiensten geen deel uit van het openbare elektronische communicatienetwerk, naast de in combinatie daarmee gebruikte modem- en versterkingsapparatuur die mede op grond van artikel 1, derde lid, daar al geen deel van uitmaken. Het laatste geldt ook voor 4G-modems die draadloos met een openbaar elektronisch communicatienetwerk communiceren en die zijn bedoeld voor gebruik op een vaste locatie.

Artikel 1, vijfde lid

Een uitzondering op het bovengenoemde kader vormt de positie van (radio)apparaten met uitsluitend een bij een specifiek openbaar elektronisch communicatienetwerk behorende identificatie- of authenticatiefunctie of andersoortige beveiligingsfunctie, zoals encryptie, in het kader van het verlenen van toegang tot een openbaar elektronisch communicatienetwerk of een openbare elektronische communicatiedienst (artikel 1, vijfde lid). Deze (radio)apparaten behoren altijd tot het openbare elektronische communicatienetwerk, in zowel het geval van een bedrade als een draadloze verbinding op de locatie van de abonnee. Dergelijke (radio)apparaten zijn bijvoorbeeld televisie-decodeerkaarten en reguliere simkaarten die worden gebruikt in mobiele netwerken, die als losse modules met een (radio)apparaat moeten worden geïntegreerd om

CONSULTATIEVERSIE

gebruik te kunnen maken van een specifieke (mobiele) openbare elektronische communicatiedienst. Het is daarbij niet relevant of het (radio)apparaat waarin een dergelijke module is geplaatst, zelf tot het openbare netwerk behoort. Opgemerkt zij dat een dergelijke module een ondersteunende besturingsfunctie op protocolniveau ten behoeve van de overdracht van signalen heeft maar te zien is als een passief apparaat omdat het alleen in combinatie met een actief (radio)apparaat kan worden gebruikt. Ten behoeve van duidelijkheid heeft het vijfde lid ook betrekking op het geval van een bedrade verbinding op de locatie van de abonnee.

(Radio)apparaten met een identificatie-, authenticatie of andersoortige beveiligingsfunctie die niet specifiek is voor een bepaald netwerk vallen niet onder deze uitzondering. Bij deze laatste categorie gaat het om bijvoorbeeld modules met een softwarematige component voor de identificatie- of authenticatiefunctie, waardoor de hierbij relevante parameters kunnen worden aangepast ten behoeve van gebruik van deze modules in verschillende openbare elektronische communicatienetwerken (zoals herprogrammeerbare simkaarten). Ook (radio)apparaten die een identificatie-, authenticatie of andersoortige beveiligingsfunctie hebben welke is geïntegreerd in het (radio)apparaat samen met andere functionaliteit vallen niet onder de uitzondering. In artikel 1, vijfde lid, is geëxpliciteerd dat de in dit lid bedoelde (radio)apparaten *uitsluitend* deze functionaliteit kunnen hebben. Een (radio)apparaat met een ingebouwde hardwarematige component (chip) met een voor een bepaald netwerk specifieke authenticatie/beveiligingsfunctie behoort evenals wanneer deze authenticatie/beveiligingsfunctie niet specifiek zou zijn voor een specifiek netwerk, dus niet tot een openbaar elektronisch communicatienetwerk. Dit geldt voor alle (radio)apparaten, direct of indirect aangesloten op bedrade of draadloze openbare netwerken, inclusief modems en modem/router combinaties.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,