

Vergaderjaar 2019–2020

35 368

Wijziging van de Telecommunicatiewet in verband met de implementatie van de onderdelen van richtlijn (EU) 2018/1972 die betrekking hebben op toegangsregulering in geval van replicatiebelemmeringen, het overstappen van telecomaandruider en het vorderen van inlichtingen ten behoeve van een geografisch onderzoek naar het bereik van elektronische communicatienetwerken

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 29 april 2020

I. ALGEMEEN DEEL

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen van de leden van de fracties van de VVD, het CDA en GroenLinks over het wetsvoorstel in het verslag. Graag ga ik op deze vragen in.

Wellicht ten overvloede breng ik in algemene zin onder de aandacht dat voorzien is dat dit wetsvoorstel per 21 december van dit jaar in werking treedt. Dit is de implementatietermijn van de richtlijn die met dit wetsvoorstel deels wordt geïmplementeerd. Een tijdige inwerkingtreding is te meer wenselijk omdat een spoedige beschikbaarheid van aanvullende reguleringmogelijkheden voor de ACM van belang is, welke met dit wetsvoorstel worden geboden. Hier wordt op ingegaan in het antwoord op vraag 7. Tegen deze achtergrond is er reden voor een voortvarende behandeling van dit wetsvoorstel, voor zover mogelijk in de huidige Coronacrisis.

Vraag 1

De leden van de GroenLinks-fractie vinden het opmerkelijk dat het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State om in de memorie van toelichting in te gaan op het belang van een afzonderlijke implementatie voor de onderdelen van het Europees wetboek voor elektronische communicatie (hierna: Telecomcode) is genegeerd. Kan de regering uitleggen waarom na dit advies geen wijzigingen zijn aangebracht in paragraaf 2 van de memorie van toelichting?

De vraag van de leden van de GroenLinks-fractie waarom niet naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wijzigingen zijn aangebracht in paragraaf 2 van de memorie van toelichting, berust op een misverstand. Het advies van de Raad was reden om een nieuwe paragraaf 2 op te nemen in de memorie van toelichting. Hierin wordt ingegaan op het belang van een afzonderlijke implementatie voor bepaalde onderdelen van de Telecomcode.

Toegangsregulering in geval van replicatiebelemmeringen

Vraag 2

De leden van de VVD-fractie kunnen zich vinden in de intentie van de wetswijziging met betrekking tot dit punt, namelijk het vergroten van de concurrentie op de markt voor eindgebruikers. Wel hebben deze leden enkele vragen ten aanzien van de uitvoerbaarheid en consequenties van het voorstel. Kan de regering toelichten welke gevolgen deze keuze eventueel zou kunnen hebben voor kleinere aanbieders in de markt, voor wie, gezien de relatief hoge kosten van het aanleggen van een netwerk, de impact van toegangsregulering groter is dan voor grotere aanbieders?

In het voorstel wordt expliciet rekening gehouden met de mogelijkheid dat toegangsregulering voor kleinere netwerkaanbieders mogelijk negatieve gevolgen kan hebben. Bij de aanleg van nieuwe netwerken, vooral waar het gaat om kleine lokale projecten, geldt een extra voorwaarde voor toegangsregulering. Als een dergelijk project door regulering in het gedrang zou komen, kunnen er namelijk geen toegangsverplichtingen worden opgelegd (artikel 6.3, achtste lid). Daarbij moet worden opgemerkt dat kleine netwerkaanbieders vaak juist gebaat zijn bij het aanbieden van toegang aangezien zo het aantal eindgebruikers op het netwerk kan toenemen. De impact van dit voorstel is daarom juist eerder positief dan negatief voor kleinere netwerkaanbieders.

Vraag 3

Op welke wijze verhoudt dit zich tot de connectiviteitsdoelstellingen voor buitengebieden, waar kleinere aanbieders vaak actief zijn?

Zoals in het antwoord op vraag 2 is aangegeven zullen kleinere aanbieders over het algemeen gebaat zijn bij dit voorstel, ook omdat rekening wordt gehouden met de mogelijkheid dat toegangsregulering kleine, lokale projecten in gevaar brengt. Hierbij is specifiek van belang dat kleinere netwerkaanbieders in het buitengebied vrijwel altijd al vrijwillig toegang aanbieden aan concurrerende aanbieders. In zijn algemeenheid geldt dat indien al sprake is van toegang tegen redelijke voorwaarden die een duurzame en effectieve concurrentie op de eindgebruikersmarkten mogelijk maken, toegangsregulering niet voor de hand ligt. De impact van de invoering van deze vorm van toegangsregulering op de connectiviteitsdoelstellingen voor het buitengebied lijkt daarom, ook om deze reden, niet negatief.

Vraag 4

Welk afwegingskader zal worden gehanteerd bij het beoordelen van het opleggen van dergelijke toegangsverplichtingen, dit in het licht van de reserveringen ten aanzien van proportionaliteit zoals die zijn opgenomen in de Telecomcode?

Het is aan de ACM om de nieuwe bevoegdheden toe te passen en daarbij rekening te houden met de verschillende doelstellingen die in de Telecomcode zijn beschreven. De memorie van toelichting en de richtsnoeren die BEREC nog gaat opstellen, bieden handvatten voor de afweging rond het opleggen van toegangsverplichtingen. Specifiek wordt verwezen naar pagina's 5 en 6 van de memorie waar wordt ingegaan op de afweging die de ACM zal maken en het feit dat de ACM een beoordeling per geval moet verrichten. Met het oog op de proportionaliteit dient zij onder andere te beoordelen hoe de verhouding is tussen de kosten van de aanbieder om toegang te verlenen en de kosten van de aanvrager om zelf het betreffende netwerkelement te repliceren.

Vraag 5

De leden van de GroenLinks-fractie zijn voorstander van de nieuwe toegangsregulering in geval van belemmeringen voor het aanleggen van een nieuw elektronische communicatienetwerk of netwerkelementen (replicatie), welke volgt uit de Telecomcode. Deze leden vinden het van belang dat er voldoende prikkels zijn voor aanbieders met een eigen netwerk om een concurrerende markt te creëren. Wanneer aantoonbaar is dat replicatie economisch gezien inefficiënt of fysiek onuitvoerbaar is, dan zal concurrentie via dezelfde apparatuur plaats moeten vinden. In zo'n situatie zullen andere aanbieders gebruik mogen maken van de bestaande netwerken.

Dit pleidooi van de leden van de fractie sluit aan bij de Telecomcode en de wijze waarop deze met dit wetsvoorstel wordt geïmplementeerd om waar nodig replicatiebelemmeringen aan te pakken. Overigens verdient aandacht dat het genoemde criterium (replicatie is economisch gezien inefficiënt of fysiek onuitvoerbaar) geldt voor toegangsregulering voor het deel van het netwerk in gebouwen of tot aan het eerste punt van samenkomst. Voor toegangsregulering voor andere delen van het netwerk gelden meer stringente criteria.

Vraag 6

De leden van de VVD-fractie wijzen op het feit dat kenmerkend voor de Nederlandse telecommarkt het bestaan van een feitelijk «duopolie» is, met twee landelijk dekkende netwerken. In beantwoording op eerdere vragen (Kamerstuk 21 501-33, nr. 706) is aangegeven dat, hoewel er ook andere mogelijkheden voor het opleggen van toegangsverplichtingen zijn, de extra reguleringsoptie ingevolge de Telecomcode «extra zekerheden om de concurrentie te waarborgen» biedt. Kan de regering ingaan op de onderlinge verhouding tussen de extra reguleringsopties ingevolge de Telecomcode en de reeds bestaande mogelijkheden daartoe, bijvoorbeeld op basis van het besluit van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) ten aanzien van de regulering van KPN en VodafoneZiggo?

De bestaande reguleringsmogelijkheden zijn vooral gelegen in het regime voor partijen met aanmerkelijke marktmacht (AMM) van hoofdstuk 6a van de Telecommunicatiewet. Op basis van hoofdstuk 6a heeft de ACM verplichtingen aan KPN en VodafoneZiggo opgelegd die met een recente uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB)¹ zijn vervallen (zoals nader aan de orde komt in het antwoord op de volgende vraag). De toegangsverplichtingen die op grond van dit wetsvoorstel kunnen worden opgelegd, zijn grotendeels vergelijkbaar met die uit hoofdstuk 6a. Het wezenlijke verschil tussen de regimes van dit wetsvoorstel en van hoofdstuk 6a ligt in de omstandigheden waaronder toegangsverplichtingen kunnen worden opgelegd. Bij het opleggen van de verplichtingen op basis van artikel 6.3 gaat het om het adresseren van replicatieproblemen, niet om het beperken van AMM. Er zullen derhalve gevallen zijn waarin wel verplichtingen als bedoeld in dit wetsvoorstel kunnen worden opgelegd maar geen AMM-verplichtingen mogelijk zijn (omdat geen sprake is van AMM). Daarmee biedt dit wetsvoorstel aanvullende mogelijkheden voor dienstenaanbieders om toegang te krijgen tot netwerken. Zoals ook in paragraaf 4.5 van de memorie van toelichting naar voren is gebracht, zijn de reguleringsmogelijkheden van dit voorstel en van hoofdstuk 6a complementair. Het is aan de ACM om al naar gelang de concrete situatie te bepalen welk instrument kan worden ingezet en welke instrument daadwerkelijk in te zetten, rekening houdend met de wettelijke doelstellingen.

¹ ECLI:NL:CBB:2020:177.

Vraag 7

Welke consequenties voor deze verhouding kan een uitspraak in de lopende procedure bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven op deze verhouding hebben?

Met de bij de beantwoording van de vorige vraag bedoelde uitspraak heeft het CBb bij uitspraak van 17 maart het ACM-besluit tot de oplegging van toegangsverplichtingen aan VodafoneZiggo en KPN vernietigd. Bijgevolg zijn deze partijen niet langer onderworpen aan regulering en beide partijen zijn daarom niet meer verplicht tegen door de ACM bepaalde voorwaarden toegang te bieden. Andere aanbieders kunnen hun diensten vooralsnog aanbieden door middel van vrijwillige toegang tot het KPN-netwerk. De ACM zal, rekening houdend met deze uitspraak, bezien welke vorm van regulering nu mogelijk en passend is. Het opnieuw opleggen van toegangsverplichtingen op grond van het AMM-regime is moeilijk op korte termijn te realiseren, mede gelet op de huidige marktverhoudingen en gegeven de hoge bewijslast die de ACM op grond van de uitspraak heeft. Deze uitspraak onderstreept in elk geval dat het van belang is dat zo spoedig mogelijk aanvullende mogelijkheden worden gecreëerd voor de ACM om tot regulering te kunnen overgaan. Dit wetsvoorstel voorziet hierin, omdat het regulering mogelijk maakt met toetsing aan een ander criterium, namelijk dat van replicatiebelemmeringen.

Vraag 8

Biedt de Telecomcode ook voldoende handvatten voor het opstellen van regelgeving ten aanzien van het vaststellen van prijzen voor gebruik van het netwerk van concurrenten?

In de Telecomcode is bepaald dat bij de toegangsregulering ook voorwaarden ten aanzien van (onder meer) de toegangskosten kunnen worden gesteld. Bijgevolg is hierin voorzien in dit wetsvoorstel. In artikel 6.3, tweede lid resp. vijfde lid, onder a, is bepaald dat bij het opleggen van toegangsverplichtingen verplichtingen en voorschriften kunnen worden opgelegd, in het bijzonder ook betreffende de te hanteren prijzen voor toegang. Het gaat om soortgelijke verplichtingen en voorschriften als bij het AMM-instrumentarium. Het wetsvoorstel biedt derhalve voldoende handvatten voor de ACM om toegangstarieven vast te stellen.

Vraag 9

De leden van de VVD-fractie wijzen erop dat het beoordelen van de mogelijkheid tot replicatie in individuele gevallen een arbeidsintensief proces kan zijn. Kan de regering aangeven in hoeverre deze wijze van werken verschilt ten opzichte van de huidige wijze en of de ACM over voldoende capaciteit beschikt om binnen een redelijke termijn een oordeel te geven over de fysieke mogelijkheden voor replicatie?

De ACM heeft in haar uitvoeringstoets aangegeven dat zij de aanvullende mogelijkheden die de bepaling geeft om de doelen van de wet te realiseren, verwelkomt. De ACM acht deze wijzigingen van de wet uitvoerbaar en handhaafbaar. De analyse die de ACM dient te verrichten, heeft kenmerken van de analyse die de ACM gewend is te verrichten in het kader van het AMM-regime. Een verschil met die analyse is dat het niet nodig is om markten af te bakenen en dominantie vast te stellen, maar dat het gaat om het vaststellen van een replicatieprobleem en van aard en omvang daarvan. Vanwege de toepasbaarheid van het nieuwe instrument op vrijwel alle telecommunicatienetwerken, verwacht de ACM dat het uitvoeren van de bepaling extra capaciteit kan gaan vergen. Het is op dit moment nog niet mogelijk aan te geven welke extra capaciteit

hiervoor nodig zal zijn. De ACM zal hiervoor nog een inschatting maken in samenhang met de implementatie van de overige bepalingen van de Telecomcode.

Overstappen

Vraag 10

De leden van de VVD-fractie verwelkomen de vergemakkelijking van het overstapproces die de Telecomcode met zich meebrengt, zeker gezien de gevolgen voor de concurrentie op de telecommarkt die het feit dat overstappen relatief beperkt gebeurt met zich meebrengt. Deze leden hebben hier nog enkele vragen over. Kan de regering aangeven in hoeverre het maatregelenpakket dat nu voorligt een oplossing biedt voor de vaakst voorkomende overstapdrempels?

Uit consumentenonderzoek² dat ik heb laten uitvoeren blijkt dat de meeste consumenten niet overstappen naar een andere internetaanbieder omdat zij de prijsverschillen en pakketverschillen te klein vinden (genoemd door respectievelijk 26% en 23% van de consumenten). Deze twee meest genoemde redenen om niet over te stappen vragen vooral meer gezonde concurrentie in de markt. Na de uitspraak van het CBb waardoor de toegangsverplichtingen die de ACM had opgelegd aan KPN en VodafoneZiggo zijn vernietigd, nemen de zorgen toe over het waarborgen van de concurrentie en daarmee meer keuze en goede tarieven voor consumenten.³ De CBb-uitspraak onderstreept dat het van belang is dat zo spoedig mogelijk aanvullende mogelijkheden worden gecreëerd voor de ACM om tot regulering te kunnen overgaan. Dit wetsvoorstel voorziet hierin. Als derde reden wordt genoemd dat men er niet op achteruit wil gaan wat betreft internetsnelheid (20%). Ik verwacht dat deze overstapdrempel zal afnemen door de investeringen van marktpartijen in hun netwerken om de aangeboden internetsnelheid te verhogen. Dit gebeurt zowel door uitrol van glasvezel als het opwaarderen van de bestaande netwerken. Daarmee nemen zowel de aangeboden snelheden als de keuze uit meerdere aanbieders voor het kunnen afnemen daarvan toe. Met het periodieke geografische onderzoek dat onderdeel is van dit wetsvoorstel monitor ik de aangeboden snelheid op adresniveau nauwlettend. Als vierde reden wordt genoemd dat men geen tijd en/of zin heeft om zich te oriënteren op het aanbod van andere aanbieders (18%). Dit kan niet los worden gezien van het genoemde gebrek aan prijs- en pakketverschillen, waardoor er onvoldoende prikkel is om hier tijd aan te besteden. Als vijfde reden wordt genoemd dat men niet van e-mailadres wil veranderen (18%). Hiervoor is op mijn verzoek door marktpartijen afgesproken dat zij abonnees nog zes maanden toegang tot het oude e-mailadres bieden. Indien nodig kunnen op grond van dit wetsvoorstel regels worden gesteld als deze zelfregulering ontoereikend mocht blijken.

Vraag 11

Welk effect verwacht de regering dat het voorliggende maatregelenpakket zal sorteren?

De belangrijkste verwachte effecten zijn dat overstapdrempels verder worden verlaagd en een ongewenste overstap (ook wel: «lijnkaping» of «slamming»), in het bijzonder in de kleinzakelijke markt, wordt voorkomen. Daarnaast is de verwachting dat de zelfregulering door

² «Analyse belang e-mailadres bij veranderen internetaanbieder», Telecompaper, januari 2019, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/01/24/analyse-belang-e-mailadres-bij-veranderen-internetaanbieder>.

³ <https://www.acm.nl/nl/publicaties/hoogste-rechter-vernietigt-besluit-acm-over-openstellen-netwerken-kpn-en-vodafoneziggo>.

marktpartijen rond overstappen effectiever kan functioneren, doordat dit wetsvoorstel duidelijke wettelijke kaders biedt voor overstappen tussen internetaanbieders.

Vraag 12

Wordt het effect van het voorliggende maatregelenpakket gemonitord?

Het effect van het voorliggende maatregelenpakket zal in ieder geval worden gemonitord op basis van het onderzoek dat de ACM jaarlijks laat doen onder consumenten naar hun gedrag op de telecommarkt (waaronder overstappen) en de marktmonitor die de ACM ieder kwartaal uitbrengt. Ook worden de signalen van consumenten en zakelijke abonnees die de ACM ontvangt via ConsuWijzer en het Bedrijvenloket, bijvoorbeeld over een ongewenste overstap, gemonitord.

Vraag 13

Wanneer wordt hierover aan de Kamer gerapporteerd?

De ACM publiceert het consumentenonderzoek en de marktmonitor op haar website.⁴ De Tweede Kamer krijgt het jaarverslag van de ACM en mijn reactie daarop toegezonden. Waar nodig zal ik de Kamer separaat informeren.

Vraag 14

Op welke wijze voorziet het pakket in het bieden van een oplossing voor veelgenoemde overstapdrempels zoals gebrek aan inzicht in de prijsverschillen?

Uit het hiervoor genoemde consumentenonderzoek dat ik heb laten uitvoeren blijkt dat het niet zozeer gaat om een gebrek aan inzicht in prijsverschillen bij consumenten, maar een gebrek aan prijs- en pakketverschillen als zodanig die consumenten ervaren. Consumenten kunnen prijzen en pakketten van verschillende internetaanbieders eenvoudig vergelijken met behulp van de diverse vergelijkingssites die hiervoor beschikbaar zijn, maar veel consumenten zien de verschillen kennelijk als onvoldoende om hier tijd in te steken en zich te oriënteren op een overstap. Het waarborgen van goede concurrentie in de markt en daarmee de keuze voor consumenten staat daarom voorop zoals aangegeven bij een eerdere vraag van de VVD-fractie.

Vraag 15

Hoe verhoudt de wetswijziging zich tot de zelfreguleringsafspraken om vanaf de zomer van dit jaar voormalige klanten zes maanden toegang tot hun oude e-mailadres te bieden?

Dit wetsvoorstel voorziet in een grondslag om zo nodig regels te stellen over het bieden van de in bijlage VI van de Telecomcode opgenomen faciliteiten, waaronder toegang tot het oude e-mailadres nadat een klant is overgestapt gedurende een door de lidstaat te bepalen periode. Nu de sector hierover zelfreguleringsafspraken heeft gemaakt, is het op dit moment niet nodig hierover regels te stellen. Indien zou blijken dat deze zelfregulering toch niet voldoende effectief is, kunnen er alsnog regels over worden gesteld.

Vraag 16

Op welke wijze zal de naleving hiervan worden gemonitord?

⁴ <https://www.acm.nl/nl/onderwerpen/markten-in-beeld>.

De sector is zelf verantwoordelijk voor de naleving van zelfreguleringsafspraken. In de Taskforce Overstappen wordt de naleving van gemaakte zelfreguleringsafspraken door de deelnemende marktpartijen gemonitord en besproken. Uiteraard volg ik dit nauwlettend en spreek ik partijen hier zo nodig ook op aan.

Vraag 17

De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat het wetsvoorstel gericht is op zelfregulering waar dat kan en regelgeving, via een algemene maatregel van bestuur (AMvB), wanneer zelfregulering niet werkt. Hoe denkt de regering dat deze zelfregulering in de praktijk zal uitpakken?

Er zijn over de jaren reeds goede ervaringen opgedaan met zelfregulering door de telecomsector. Ik verwacht dat dit wetsvoorstel de effectiviteit van deze zelfregulering verder vergroot. Voor soepele operationele processen tussen aanbieders is zelfregulering binnen heldere wettelijke kaders zeer geschikt. Tegelijkertijd zijn er grenzen aan zelfregulering en zijn er verbeterpunten waar de sector mee aan de slag moet. Ik sluit het niet uit dat het toch nodig blijkt om op bepaalde punten nadere regels te stellen.

Vraag 18

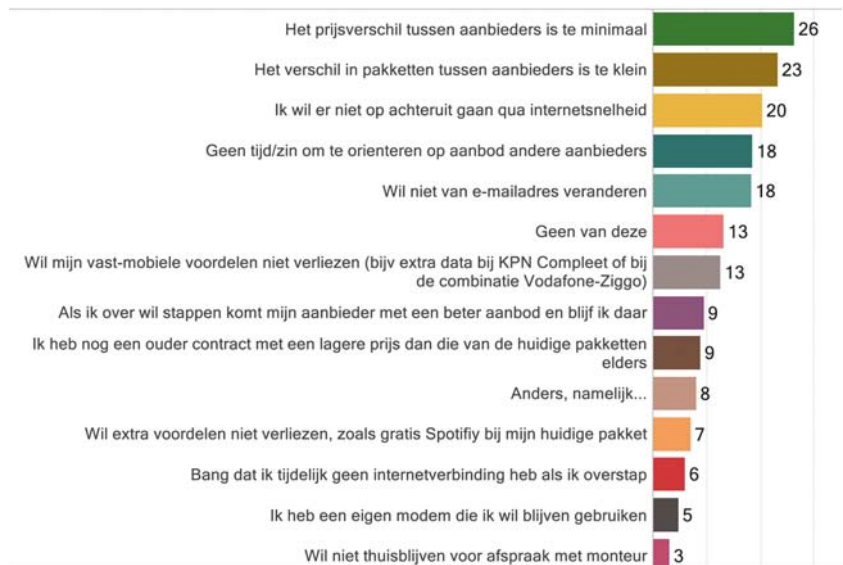
Is haar verwachting dat met dit wetsvoorstel «slamming», waar behalve consumenten ook veel (mkb-)ondernemers mee te maken hebben, effectief kan worden aangepakt, of zijn daarvoor wellicht nog aanvullende maatregelen nodig? Graag ontvangen deze leden een toelichting hierop.

Ik verwacht dat met dit wetsvoorstel «slamming», oftewel een ongewenste overstap, effectief kan worden aangepakt. Met de maatregelen in dit wetsvoorstel kan niet alleen worden opgetreden tegen slamming via telefonische acquisitie – met de uitbreiding van het schriftelijkheidsvereiste naar zakelijke telecomcontracten – maar ook tegen slamming 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 en geldt een verbod op het misbruiken van het overstapproces.

Vraag 19

De leden van de VVD-fractie zijn verheugd dat dit wetsvoorstel voorziet in een grondslag om regels te stellen voor «e-mailforwarding» bij het overstappen van consumenten naar een andere telecomaandier. De regering geeft hierbij aan dat uit consumentenonderzoek is gebleken dat het gebrek aan «e-mailforwarding» een belangrijke overstapdrempel is. Deze leden vragen de regering welke overstapdrempels er nog meer bestaan en hoe de regering deze drempels van plan is weg te nemen.

Uit het eerder genoemde consumentenonderzoek komen de volgende redenen naar voren waarom consumenten niet overstappen naar een andere internetaanbieder (in procenten, meerdere antwoorden mogelijk):



Voor de eerste vijf redenen verwijs ik naar het antwoord op een eerdere vraag van de VVD-fractie, waarin ik op de belangrijkste overstapdrempels ben ingegaan. Het niet willen verliezen van bundel-voordelen is een andere reden die door consumenten wordt genoemd (13% noemt vast-mobiele voordelen, 9% noemt extra's bij het huidige pakket). Dit onderstreept de conclusie van de ACM dat het feit dat consumenten steeds vaker gebundelde diensten afnemen weliswaar voordelig kan zijn, maar ook risico's voor de concurrentie oplevert, omdat consumenten door bundeling minder overstappen en kleinere aanbieders mogelijk niet meer kunnen groeien.⁵ In mijn brief van 6 maart 2018 heb ik de Kamer geïnformeerd over mijn inzet om overstapdrempels bij bundels van telecomdiensten waar mogelijk weg te nemen.⁶ Ook hiervoor geldt dat de markt in de eerste plaats gebaat is bij gezonde concurrentie, zodat er ook wat betreft bundels en de bijkomende voordelen genoeg keuze is. Hetzelfde geldt voor het hebben van een oud contract met een gunstigere prijs (9%).

Consumenten noemen ook dat zij een beter aanbod van hun huidige aanbieder krijgen, zodra zij willen overstappen (9%). 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.⁷ 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. Ik heb de sector verzocht de huidige zelfreguleringsafspraken op dit punt te verbeteren. Hierover kunnen op grond van dit wetsvoorstel zo nodig nadere regels worden gesteld. De vrees voor dienstonderbreking (6%) is ongegrond gezien de overstapservice die marktpartijen aanbieden om dit te voorkomen. Met dit wetsvoorstel wordt het voor de aanbieders verplicht om de continuïteit van de levering van de dienst te waarborgen en mag de levering niet langer dan één werkdag onderbroken zijn. Over de keuze om een eigen modem te gebruiken (5%) heb ik de Kamer

⁵ «Bundeling van telecomdiensten en content in Nederland», Autoriteit Consument en Markt, juli 2017. <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/17471/Rapportage-over-bundeling-van-telecomdiensten-en-content>.

⁶ Kamerstuk 2017–2018, 24 095, nr. 425.

⁷ 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>.

geïnfomeerd in mijn brief van 13 februari 2019.⁸ Het niet thuis willen blijven voor een installatie-afspraken met een monteur (3%) laat zich moeilijk wegnemen met beleid en regelgeving.

Vraag 20

De leden van de VVD-fractie steunen het voorstel om abonnees die willen overstappen naar een andere aanbieder te ontzorgen door middel van een overstapservice. Het is voor de concurrentie en een goede werking van de markt van belang dat de mobiliteit onder consumenten zo min mogelijk drempels kent. Deze leden vragen de regering met betrekking tot de overstapservice wie de kosten van deze overstapservice draagt, hoe de kosten worden verdeeld en of de regering het wenselijk acht dat deze kosten kunnen worden doorberekend aan de consument. Indien dit laatste niet het geval is, vragen zij aan de regering hoe zij wilt voorkomen dat de kosten van de overstapservice worden doorberekend aan de consument.

De overstapservice die door de sector nu reeds wordt geboden op basis van zelfreguleringsafspraken is kosteloos voor de consument. De deelnemende marktpartijen betalen hiervoor een vaste jaarlijkse bijdrage en een variabele bijdrage op basis van het aandeel in het overstappen-volume. Het ligt niet in de rede dat marktpartijen voor het gebruik van de overstapservice alsnog directe kosten in rekening gaan brengen bij de consument, omdat zij zelf baat hebben bij een laagdrempelige en dus kosteloze overstapservice. Mocht de laagdrempeligheid toch in het geding komen doordat er kosten in rekening worden gebracht, dan kunnen door dit wetsvoorstel hierover nadere regels worden gesteld. In algemene zin worden alle kosten die telecomaanbieders maken voor het aanbieden van hun diensten uiteindelijk doorberekend aan de consument via de abonnementsprijzen.

Vraag 21

De leden van de VVD-fractie vragen de regering of zij kan aangeven wat de inschatting is ten aanzien van de mogelijke technische aanpassingen die vereist zijn om te voldoen aan de zelfreguleringsafspraken om te voorkomen dat bij een overstap de dienstverlening voor langer dan één dag onderbroken zal worden?

Allereerst wordt er op gewezen dat het bij het voorkomen van dienstonderbreking bij een overstap naar een andere internetprovider in de context van dit wetsvoorstel niet gaat om het voldoen aan een zelfreguleringsafspraken, maar aan een wettelijke verplichting die voortvloeit uit de implementatie van de Telecomcode. Deze wettelijke verplichting verankert het voorkomen van dienstonderbreking die in Nederland via zelfregulering reeds staande praktijk is. Marktpartijen die nu nog niet deelnemen aan de overstapservice zullen naar verwachting aanpassingen moeten doorvoeren om aan deze verplichting te voldoen. Door aan te sluiten bij het overstappenplatform, dat het grootste deel van de markt reeds gebruikt, kunnen zij hier relatief eenvoudig aan voldoen.

Vraag 22

Op welke wijze wordt dit gemonitord?

De ACM ziet toe op de naleving van deze wettelijke verplichting over het voorkomen van dienstonderbreking. De ACM kan bijvoorbeeld optreden naar aanleiding van signalen van consumenten via ConsuWijzer, indien aanbieders niet voldoen aan deze verplichting.

⁸ Kamerstuk 2018–2019, 27 879, nr. 68.

Vraag 23

Op welke termijn kan de AMvB worden verwacht waarin wordt vastgelegd in welke gevallen het aanbieden van een overstapservice verplicht zal worden?

De algemene maatregel van bestuur waarin wordt vastgelegd in welke gevallen het aanbieden van een overstapservice verplicht wordt, zal in april in consultatie worden gebracht.

Vraag 24

De leden van de GroenLinks-fractie vinden het nuttig dat een grondslag wordt geboden voor de mogelijkheid om nadere regels over «e-mailforwarding» op te kunnen stellen. Deze leden vinden het wenselijk dat «e-mailforwarding» voor ten minste zes maanden wordt aangeboden, zoals in het wetsvoorstel wordt beschreven. Dit beleid helpt bij een klantvriendelijke overdracht van de inbox van de klant naar een nieuw e-mailadres. Om dit gemak te bevorderen zou het voor klanten handig zijn dat de zender van een doorgestuurde email geïnformeerd wordt over de overdracht van de inbox. Graag zouden deze leden zien dat de overdragende aanbieder de mogelijkheid aan de klant biedt om de zender te informeren over deze forwardloop en te vermelden wat het nieuwe e-mailadres van de klant is.

Met de zelfreguleringsafspraken die de sector recent heeft gemaakt, wordt geregeld dat de gebruiker gedurende zes maanden na de overstap nog toegang heeft tot het oude e-mailadres. Conform de Telecomcode mag de provider kiezen in welke vorm hij dit aanbiedt: ofwel de e-mails doorsturen naar een door de gebruiker opgegeven nieuw e-mailadres, ofwel toegang bieden tot de oude mailbox. De gebruiker bepaalt zelf hoe diens contacten worden geïnformeerd over het nieuwe e-mailadres. Dit kan de gebruiker bijvoorbeeld doen door zelf een afwezigheidsmelding in te stellen met een verwijzing naar het nieuwe e-mailadres, hierop te wijzen in een automatische handtekening onder e-mails die worden verstuurd of een gerichte e-mail te sturen naar diens contactpersonen om hen hierover te informeren. Een automatisch bericht naar de zender heeft als nadeel dat verzenders van spam ook het nieuwe e-mailadres krijgen en zal daarom niet door alle gebruikers worden gewenst.

Geografisch onderzoek naar het bereik van elektronische communicatienetwerken

Vraag 25

De leden van de VVD-fractie verwelkomen de inzet van de regering op het verbeteren van de digitale connectiviteit. Het in kaart brengen van de netwerkqualiteit in Nederland kan hier een bijdrage aan leveren. Ten aanzien van de Nederlandse situatie met betrekking tot het geografische onderzoek naar het bereik van de elektronische communicatienetwerken hebben deze leden nog enkele vragen. Kan de regering aangeven op welke termijn het desbetreffende onderzoek zal worden afgerond en op welke termijn de resultaten openbaar toegankelijk zullen zijn?

In de Kamerbrief met een voortgangsrapportage over het actieplan digitale connectiviteit is in december⁹ is gerapporteerd over de netwerkqualiteit en is een kaart gepresenteerd die op basis van vrijwillige medewerking van marktpartijen tot stand is gekomen. Omdat vrijwillige medewerking in de toekomst niet is gegarandeerd en niet alle aanbieders op dit moment meewerken, is de nieuwe bevoegdheid die met dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd desalniettemin noodzakelijk. De

⁹ Kamerstukken 2019/20 26 643, nr. 654.

verwachting is dat een kaart die tot stand komt met gebruikmaking van de nieuwe bevoegdheid van voortbouwt op de reeds gepresenteerde kaart en in 2021 zal worden gepubliceerd.

Vraag 26

Op welke wijze wordt bedrijfsgevoelige informatie hierbij beschermd?

Het wetsvoorstel voorziet – in lijn met de Telecomcode – in enkele waarborgen ter bescherming van bedrijfsgevoelige informatie. Ten eerste is de kring van instanties waarmee bedrijfsgevoelige gegevens kunnen worden verdeeld beperkt. Bedrijfsgevoelige gegevens kunnen uitsluitend worden gedeeld met de Europese Commissie, BEREC, en bestuursorganen die belast zijn met taken op het gebied van elektronische communicatie of de toewijzing van openbare middelen voor de uitrol van nieuwe netwerken. Deze instanties moeten hiernaast verklaren dat zij de geheimhouding van de bedrijfsvertrouwelijke gegevens garanderen en dat zij de gegevens niet zullen gebruiken voor een ander doel dan waarvoor de gegevens worden verstrekt.

II. ARTIKELSGEWIJZE DEEL

Toegangsregulering in geval van replicatiebelemmeringen

Vraag 27

De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat in artikel 6.3, achtste lid, is vastgelegd dat de ACM geen verplichtingen kan opleggen, wanneer daardoor de uitrol van «nieuwe netwerken» in het gedrang komt. Hoe definieert de regering «nieuwe netwerken»?

Bij de toepassing van het begrip «nieuwe netwerken» dient de ACM rekening te houden met de nog door BEREC op te stellen richtsnoeren waarin onder meer zal worden ingegaan op de vraag wanneer uitgerolde netwerken als nieuw kunnen worden beschouwd. Gelet op de tekst van de Telecomcode ligt het in de rede dat het bij de uitrol van een nieuw netwerk daadwerkelijk gaat om een nieuw aangelegd netwerk en een op zichzelf staand project, en dat het geen renovatie, vervanging of uitbreiding van een bestaand netwerk betreft.

Vraag 28

Wordt daarbij ook rekening gehouden met netwerken in het buitengebied met een lange terugverdientijd?

Bij de beoordeling of al dan niet moet worden overgegaan tot het opleggen van toegangsverplichtingen zal de ACM oog hebben voor de doelstellingen van de Telecomcode waaronder die ten aanzien van het gebruik van nieuwe, ultrasnelle netwerken. In elk geval worden op grond van artikel 6.3, achtste lid, geen verplichtingen opgelegd indien hierdoor de economische of financiële levensvatbaarheid van de aanleg van een nieuw netwerk in gevaar zou komen. In deze afweging speelt de terugverdientijd een rol. Het risico voor de economische en financiële levensvatbaarheid is naar verwachting slechts in uitzonderingsgevallen aan de orde, en dan met name bij kleine, lokale projecten.

Vraag 29

En interpreteert de regering nieuwe netwerken altijd als «nieuwe aanleg», of vallen hier bijvoorbeeld ook forse renovatiewerkzaamheden aan kleinere lokale en regionale netwerken onder waar in feite sprake is van een «nieuw» netwerk?

Zoals bij de beantwoording van vraag 27 is aangegeven, zal BERIC hier richtsnoeren voor ontwikkelen. De regering gaat er voorshands vanuit dat het bij een nieuw netwerk moet gaan om een volledig nieuw aan te leggen netwerk. Een renovatie of uitbreiding van een bestaand netwerk valt dan dus niet onder de uitzonderingsgrond. Dat betekent nog niet dat zonder meer wordt overgegaan tot toegangsregulering. Ook dan kan de ACM besluiten om niet tot regulering over te gaan gegeven de doelstellingen van de Telecomcode.

Overstappen

Vraag 30

De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat in artikel 7.2c, tweede lid, onderdeel c een verbod op het misbruiken van het overstapproces is opgenomen. Onder het vertragen en misbruiken van het overstapproces wordt onder andere verstaan «slamming, 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». Welke vormen van misbruik vallen nog meer onder dit verbod of is de eerdergenoemde opsomming in de memorie van toelichting limitatief?

De voorbeelden van het vertragen en misbruiken van het overstapproces in de memorie van toelichting zijn nadrukkelijk niet limitatief. Conform de Telecomcode is dit een brede algemene norm, omdat er uiteenlopende manieren zijn waarop de betrokken aanbieders het overstapproces zouden kunnen vertragen en misbruiken. De voorbeelden die in de memorie van toelichting zijn opgesomd zijn thans bekende voorbeelden uit de praktijk, maar er kunnen zich ook andere praktijken voordoen die op grond van deze bepaling kunnen worden aangepakt.

Vraag 31

Maakt het wetsvoorstel het doeltreffend tegengaan van agressieve retentie- of terugwinacties in de ogen van de Staatssecretaris voldoende mogelijk?

Het wetsvoorstel voorziet hierin. 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. In de praktijk krijgt het terugwinnen van een abonnee vaak vorm door 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. 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. Ik heb de sector verzocht de huidige zelfreguleringsafspraken op dit punt te verbeteren. Hierover kunnen op grond van dit wetsvoorstel zo nodig nadere regels worden gesteld.

Transponeringstabel

Vraag 32

De leden van de VVD-fractie hechten grote waarde aan het voorkomen van additionele, nationale regels bovenop regelgeving die in Europees verband is overeengekomen. Kan de regering een volledig overzicht geven in de vorm van een tabel, waarin duidelijk wordt wat per onderdeel van de Telecomcode de nationale beleidsvrijheid betreft (voor zover dit

niet uit de Transponeringstabel volgt) en waarin ook duidelijk wordt of er sprake is van «zogeheten» koppen bovenop Europese regelgeving?

De Transponeringstabel geeft een volledig overzicht van de beleidsruimte die de genoemde onderdelen van de Telecomcode aan de lidstaten laten en van de keuzes die met betrekking tot de beleidsruimte zijn gemaakt. Dit wetsvoorstel bevat uitsluitend regels die noodzakelijk zijn voor een effectieve implementatie van de genoemde onderdelen van de Telecomcode.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
M.C.G. Keijzer