

## **Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)**

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bevat normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen. Uitgebreide informatie vind je op [www.naarhетиak.nl](http://www.naarhетиak.nl) (klik dan op de tekst "Naar het IAK" in de linker kolom).

### 1. Wat is de aanleiding?

#### **Overstappen**

Dit wetsvoorstel is aangekondigd in een brief van 4 december 2017 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken 2017/2018, 26 643, nr. 502). Een wettelijke regeling met betrekking tot overstappen is nodig, omdat gebleken is dat er grenzen zijn aan wat er met zelfregulering op dit punt kan worden gerealiseerd. Een wettelijke regeling met betrekking tot overstappen is nodig, omdat gebleken is dat er grenzen zijn aan wat er met zelfregulering op dit punt kan worden gerealiseerd. Dit is ook een van de bevindingen uit het onderzoek naar verdere verbetering van de effectiviteit van het zelfreguleringsplatform van de telecomaانبieders. Bureau Brabers heeft in opdracht van het bestuur van Stichting FIST (Forum voor Interconnectie en Speciale Toegang) en met subsidie van EZ onderzoek gedaan naar mogelijkheden voor versterking van de zelfregulering met betrekking tot overstappen (het wisselen van telecomaانبieder) in het FIST. Brabers concludeert dat voor effectieve zelfregulering actie van zowel Stichting FIST als de overheid nodig is (Brabers, 'Strategische heroriëntatie van Stichting FIST', juni 2017). Het advies van Brabers sluit aan bij de al langere tijd toenemende roep van telecomaانبieders om het makkelijk kunnen overstappen wettelijk te waarborgen, om te zorgen voor een gelijk speelveld.

#### **Geografisch onderzoek naar het bereik van elektronische communicatienetwerken**

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 connectiviteit 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 dat in 2025 iedereen de beschikking heeft over een verbinding van 100 Mbps omarmd. 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 Berg<sup>1</sup> 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.

### 2. Wie zijn betrokken?

#### **Overstappen**

- Aanbieders van openbare elektronische communicatiediensten.
- Stichting FIST (Forum voor Interconnectie en Speciale Toegang).
- Vereniging COIN.
- Autoriteit Consument en Markt (ACM).
- Consumentenbond.
- BTG (Nederlandse Vereniging van Bedrijfstelecommunicatie Grootgebruikers).
- STN (Stichting Telecom- en internetgebruikers Nederland).

De belanghebbenden worden geraadpleegd met een internetconsultatie. De ACM brengt een uitvoeringstoets uit.

#### **Geografisch onderzoek naar het bereik van elektronische communicatienetwerken**

<sup>1</sup> Kamerstuk 24095 nr. 428.

- Aanbieders van elektronische communicatiediensten en -netwerken

De belanghebbenden worden geraadpleegd met een internetconsultatie. De ACM brengt een uitvoeringstoets uit.

### 3. Wat is het probleem?

#### **Overstappen**

- Eenvoudig kunnen wisselen van telecomaandier is nu overwegend gebaseerd op vrijwillige zelfreguleringsafspraken in de Stichting FIST en uitvoering daarvan binnen Vereniging COIN. Op basis van deze zelfreguleringsafspraken is er sinds 2009 een "overstapservice" voor consumenten, waarbij de nieuwe aanbieder desgewenst de overstap verzorgt namens de abonnee. Sinds 1 juli 2016 is er ook een vergelijkbare overstapservice voor zakelijke abonnees. Alleen voor nummerportabiliteit en contractuele zaken (contractduur, stilzwijgende verlenging, opzegtermijn) is er wetgeving. Met zelfregulering zijn weliswaar goede resultaten geboekt, maar ook is duidelijk geworden dat er grenzen zijn aan hetgeen met vrijwillige zelfregulering kan worden bereikt. Indien belangen tussen marktpartijen asymmetrisch zijn en marktbrede naleving wenselijk is, is zelfregulering moeilijk en is een wettelijke "stok achter de deur" noodzakelijk om publieke belangen effectief te waarborgen.
- Consumenten nemen steeds vaker gebundelde diensten af. Dat wil zeggen dat consumenten steeds vaker een combinatie van diensten als internet, televisie, vaste telefonie en mobiel in één pakket afnemen (ACM, 'Telecommonitor tweede halfjaar 2017', mei 2018, <https://www.acm.nl/nl/publicaties/telecommonitor-tweede-halfjaar-2017>). Mede als gevolg van bundeling zullen consumenten minder snel overstappen, waardoor het voor kleinere aanbieders moeilijk is om te groeien. Uiteindelijk kan het zelfs leiden tot uittreding waardoor concurrentie afneemt (ACM, 'Bundeling van telecomdiensten en content in Nederland', <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/17471/Rapportage-over-bundeling-van-telecomdiensten-en-content/>). Het belang van het waarborgen van een eenvoudig overstapproces, ook voor bundels, neemt toe.
- Specifieke problemen die zich voordoen bij overstappen zijn een ongewenste overstap ("slamming") en het ontmoedigen van een gewenste overstap. De motie Weverling/Paternotte (Kamerstukken 2017/2018, 24 095, nr. 429) verzoekt het schriftelijkheidsvereiste bij overstappen voor kleinzakelijke ondernemers wettelijk mogelijk te maken om daarmee slamming tegen te gaan. In zowel de consumentenmarkt als de zakelijke markt doet zich voor dat de latende aanbieder naar aanleiding van een overstapverzoek probeert de overstap te ontmoedigen, bijvoorbeeld door, onjuiste informatie te verstrekken of de overstap anderszins te ontmoedigen. Hierdoor wordt het vertrouwen van eindgebruikers in het overstapproces ondergraven.

#### **Geografisch onderzoek naar het bereik van elektronische communicatienetwerken**

- Om de doelstellingen die in het eerste blok zijn genoemd te monitoren, beleid te ontwikkelen om deze doelstelling te behalen en uitvoering te geven aan dit beleid is het nodig dat actuele informatie beschikbaar is 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 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, terwijl dit van belang is om rijksbeleid verder te ontwikkelen.

### 4. Wat is het doel?

#### **Overstappen**

- Eindgebruikers (zowel consumenten als zakelijk) kunnen voor alle elektronische communicatiediensten en combinaties daarvan (bundels) eenvoudig en laagdrempelig wisselen van telecomaandier.
- Hiertoe regelt de overnemende aanbieder op verzoek van de eindgebruiker de overstap met de latende aanbieder, namens de eindgebruiker ("overstapservice"). Dubbele facturen en onderbreking van de dienst worden hierbij zoveel mogelijk voorkomen.
- Eindgebruikers worden niet tegen hun wil overgezet naar een andere aanbieder ("slamming")

en worden als zij willen overstappen niet ontmoedigd door de latende aanbieder.

### **Geografisch onderzoek naar het bereik van elektronische communicatienetwerken**

- Met het oog op het voorgaande, is in het actieplan digitale connectiviteit aangekondigd dat er een kaart over de netwerkqualiteit zal worden ontwikkeld voor vaste en draadloze netwerken die regelmatig zal worden geüpdatet.
- Deze informatie is essentieel om investeringen te bevorderen, de connectiviteit te vergroten en informatie te verstrekken aan burgers en bedrijven. 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.
- 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.

## 5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

### **Overstappen**

- Keuze voor eindgebruikers uit een goed aanbod met innovatieve diensten van hoge kwaliteit tegen een scherpe prijs is de centrale doelstelling van het Europese regelgevende kader voor de elektronische communicatiesector. De Universeledienstrichtlijn (2002/22/EG, gewijzigd bij 2009/136/EG) bepaalt met oog op deze doelstelling dat het eenvoudig wisselen van telecomaandbieder gewaarborgd moet zijn (recital 47; artikel 30).
- Het wegnemen van overstapdrempels, zodat eindgebruikers eenvoudig en laagdrempelig kunnen wisselen van telecomaandbieder, 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 concurrerend aanbod. 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.

### **Geografisch onderzoek naar het bereik van elektronische communicatienetwerken**

- Met dit wetsvoorstel wordt met het stellen van regels voor het overstappen en voor het doen van geografisch onderzoek naar het bereik van elektronische communicatienetwerken vooruitgelopen op de implementatie van de Richtlijn tot instelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie (hierna: de nieuwe richtlijn), die op 14 november 2018 is aangenomen door het Europees Parlement en naar verwachting in december dit jaar zal worden aangenomen door de Raad van Ministers voor Telecommunicatie en gepubliceerd.<sup>2</sup> De nieuwe richtlijn zal de richtlijnen 2002/19/EG, 2002/20/EG, 2002/21/EG en 2002/22/EG vervangen en zal lidstaten verplichten regels te stellen voor zowel het overstappen als voor het doen van geografisch onderzoek naar het bereik van elektronische communicatienetwerken.
- Ten aanzien van het doen van geografisch onderzoek naar het bereik van telecommunicatienetwerken zal de nieuwe richtlijn bepalen dat lidstaten uiterlijk 5 jaar na de inwerkingtreding van de richtlijn geografisch onderzoek moeten hebben gedaan naar het actuele bereik van elektronische communicatienetwerken. Hiernaast kunnen de lidstaten ervoor kiezen om ook een prognose te maken de toekomst, waarbij on andere informatie over

<sup>2</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-18-6419\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-18-6419_en.htm)

de geplande uitrol door ondernemingen van netwerken, modernisering, uitbreidingen van netwerken tot een downloadsnelheid van ten minste 100 Mbps.

#### 6. Wat is het beste instrument?

##### **Overstappen**

- Een combinatie van wetgeving en zelfregulering (geconditioneerde zelfregulering): de uitgangspunten voor het wisselen van aanbieder worden op hoofdlijnen wettelijk vastgelegd, met een grondslag voor nadere regels bij of krachtens Algemene Maatregel van Bestuur die kan worden ingezet waar nodig. Binnen deze wettelijke kaders kan het proces van overstappen door middel van zelfregulering verder worden ingevuld. Het uitgangspunt is "zelfregulering waar het kan, regelgeving waar het moet" (Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzingen 7c en 8).
- Met geconditioneerde zelfregulering zijn goede ervaringen opgedaan op het terrein van nummerportabiliteit. De uitgangspunten voor nummerportabiliteit zijn op hoofdlijnen vastgelegd in de Telecommunicatiewet en het Besluit nummerportabiliteit. Het proces van nummerportabiliteit is in de praktijk verder ingevuld door de afspraken die de telecomaانبieders hierover hebben gemaakt in de Vereniging COIN en functioneert goed. De verwachting is dat dit model ook effectief zal zijn voor overstappen in den brede en dat Stichting FIST haar effectiviteit verder gaat versterken op basis van de aanbevelingen die Brabers hiervoor doet.

##### **Geografisch onderzoek naar het bereik van elektronische communicatienetwerken**

- Het kunnen ontwikkelen van een kaart over de netwerkqualiteit is van groot belang om de doelstellingen ten aanzien van digitale connectiviteit te kunnen monitoren en behalen. Dit is ook toegezegd aan de Tweede Kamer in respectievelijk de eerder genoemde brief van 4 december 2017 (zie paragraaf 2.1.1. van deze toelichting) en in het Actieplan Digitale Connectiviteit.<sup>3</sup> Ten slotte betreffen het afgebakende onderwerpen die relatief snel en eenvoudig wettelijk te regelen zijn.
- 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. Het zal dan gaan om inlichtingen. 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, voor een consistente uitvoering, tevens oog zijn voor eventuele richtsnoeren van BEREC.

#### 7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

##### **Overstappen & geografisch onderzoek naar het bereik van elektronische communicatienetwerken**

- 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 netwerk bereik 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. De verwachting is dat voor het grootste deel een vijftal partijen zullen worden bevraagd en dit zal per partij maar beperkte administratieve capaciteit vergen. Deze lasten zijn een uitvloeisel van de nieuwe Europese regelgeving. 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.

<sup>3</sup> Kamerstukken 2017-2018, 26 643, nr. 547.

Bij de invulling van deze regeling zullen de regeldrukeffecten in kaart worden gebracht.

- 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 telecoaanbieders. Een uitzondering is het schriftelijkheidsvereiste in artikel 7.2b, dat nu nog niet door alle telecoaanbieders die telefonische acquisitie doen wordt toegepast. Aangezien het slechts gaat om twee aanbieders op de kleinzakelijke markt 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.<sup>4</sup> Nieuw ten opzichte van de huidige situatie is dat deze telecoaanbieders het ondertekend contract 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.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Kamerstukken 2012/2013, 33 520, nrs. 1-3.

<sup>5</sup> 8.250 contracten \* uurtarief administratief medewerker EUR 28 \* 0,067 uur.