

Concept Voornemen tot aanwijzing bemiddelingsdienst, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Bekendmaking op grond van artikel 9.3, derde lid, van de Telecommunicatiewet van het voornemen tot aanwijzing van de verzorger van de bemiddelingsdienst, bedoeld in artikel 2.3a van het Besluit universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen

Ik ben voornemens over te gaan tot aanwijzing als bedoeld in artikel 9.2, eerste lid, van de Telecommunicatiewet, van een onderneming als verzorger van de bemiddelingsdienst als bedoeld in artikel 2.3a van het Besluit universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen.

Op grond van artikel 9.3, eerste lid, van de Telecommunicatiewet en op advies van het college stel ik vast dat de aanwijzing een onredelijk last in de zin van artikel 12, eerste lid, van richtlijn nr. 2002/22/EG kan vormen voor degene die wordt aangewezen als verzorger van de bemiddelingsdienst.

De aanwijzing zal gelden voor een periode van vijf jaar, het verzorgingsgebied bestrijkt heel Nederland.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,

M.C.G. Keijzer

TOELICHTING

1. Aanleiding

Hoofdstuk 9 van de Telecommunicatiewet bevat regels die er voor moeten zorgen dat bepaalde basisdiensten voor iedereen in Nederland, ongeacht waar zij wonen, tegen een betaalbare prijs beschikbaar zijn. Deze diensten worden universele diensten genoemd. Als deze diensten niet voor iedereen tegen een betaalbare prijs en met een bepaalde kwaliteit beschikbaar zijn, kan de Minister van Economische Zaken en Klimaat een onderneming aanwijzen die deze dienst tegen de in de wet en lagere regelgeving vastgelegde prijs- en kwaliteitseisen moet aanbieden.

In artikel 9.1, eerste lid, aanhef en onderdeel f, van de Telecommunicatiewet wordt onder andere bepaald dat er betaalbare diensten beschikbaar moeten zijn die de openbare telefoondienst toegankelijk maken voor eindgebruikers met een fysieke handicap op een niveau gelijkwaardig aan dat van andere eindgebruikers. In artikel 2.3a van het Besluit universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen (hierna: BUDE) is nader uitgewerkt dat voor gelijkwaardige toegang tot de openbare telefoondienst voor eindgebruikers die doof of slechthorend zijn, deze universele dienst moet bestaan uit een bemiddelingsdienst die tekst en beeld van gebarentaal omzet in gesproken taal en andersom.

De bemiddelingsdienst zorgt ervoor dat dove en slechthorende eindgebruikers en eindgebruikers met een spraakbeperking, kunnen bellen met een persoon die reguliere telefonie gebruikt, en vice versa. Met een tekst- of beeldtelefoon of een computer waarop software voor tekst- of beeldtelefonie is geïnstalleerd kunnen deze eindgebruikers de bemiddelingsdienst bellen. De bemiddelingsdienst bemiddelt voor hen het telefoongesprek met een horende persoon. De bemiddelingsdienst stelt doven en slechthorenden in staat om zowel met tekst als met beeld van gebarentaal, eventueel ondersteund door spraak, te bellen via de bemiddelingsdienst, die de tekst of de gebarentaal in spraak vertaalt voor de telefonisch te bereiken horende persoon. De door de horende persoon gesproken woorden vertaalt de bemiddelingsdienst weer in tekst of gebarentaal voor de dove of slechthorende. Andersom maakt de bemiddelingsdienst het mogelijk voor horenden om iemand met een gehoor- of spraakbeperking te bellen. De door de horende persoon gesproken woorden vertaalt de bemiddelingsdienst weer in tekst of gebarentaal voor de dove of slechthorende.

Het gebruik van de bemiddelingsdienst mag voor de eindgebruiker niet meer kosten dan bellen naar een geografisch nummer (artikel 2.7 BUDE). In artikel 2.7 van de Regeling universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen (hierna: RUDE) zijn daarnaast regels opgenomen over de openingstijden, de maximale wachttijden en de te ondersteunen standaarden (zie paragraaf 5).

Op 30 september 2018 loopt de huidige aanwijzing aan KPN voor het verzorgen van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst af. In opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat heeft Kwink Groep het functioneren van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst geëvalueerd (rapport Evaluatie tekst- en beeldbemiddelingsdienst, d.d. 29 oktober 2017). Conclusie van de onderzoekers is dat er op dit moment voor doven en slechthorenden nog geen volwaardig alternatief bestaat voor de directe communicatie, zoals de tekst- en beeldbemiddelingsdienst die mogelijk maakt. Hierdoor is een deel van groep doven en slechthorenden afhankelijk van het bestaan van een dergelijke dienst.

2. Voornemen tot aanwijzing en vaststelling onredelijke last

Gelet op de conclusie uit de evaluatie wordt naar mijn oordeel de beschikbaarheid, betaalbaarheid en de kwaliteit van de bemiddelingsdienst zoals omschreven in het BUDE en de RUDE niet door het normale functioneren van de markt gegarandeerd, en verwacht ik niet dat dit in de nabije toekomst zal veranderen. Daarom ben ik voornemens over te gaan tot aanwijzing van een onderneming als verzorger van de bemiddelingsdienst.

Op grond van artikel 9.3, eerste lid, van de wet en op advies van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) stel ik daarbij vast dat deze aanwijzing een onredelijk last in de zin van artikel 12, eerste lid, van richtlijn nr. 2002/22/EG kan vormen voor degene die wordt aangewezen als universeledienstverlener. Daarom zal de onderneming die wordt aangewezen aanspraak kunnen maken op een vergoeding.

3. Vergoeding

De totale vergoeding voor de verzorging van de bemiddelingsdienst zal bestaan uit een vaste vergoeding en een vergoeding per gespreksminuut. Een deel van de kosten waarop een geïnteresseerde partij zijn bieding zal baseren, betreft vaste kosten die hij als verzorger van de bemiddelingsdienst zal moeten maken ongeacht of er veel of weinig gespreksminuten worden bemiddeld. Dit geeft biedende partijen de zekerheid dat de kosten die door de bemiddelingsdienst gemaakt zullen moeten worden, ongeacht het aantal gespreksminuten dat wordt bemiddeld, in ieder geval worden gedekt. De hoogte van de vaste vergoeding zal worden vastgelegd in de Regeling uitbrengen bod aanwijzingsprocedure bemiddelingsdienst. Daarnaast is er een variabele vergoeding die wordt uitgekeerd per gespreksminuut. De variabele vergoeding zal bestaan uit het in het winnende laagste bod genoemde bedrag per gespreksminuut. Als het laagste bod onredelijk hoog is kan dit bedrag worden gematigd. De hoogte van de vergoeding wordt bekendgemaakt in de Staatscourant. De vergoeding van het totaal van de in een kalenderjaar gebruikte minuten wordt na afloop van dat jaar betaald. De aanbieder van de bemiddelingsdienst verstrekt binnen vier weken na het eind van een kalenderjaar het aantal daadwerkelijk gebruikte minuten aan de Minister. De Minister betaalt de vergoeding voor het betreffende kalenderjaar uit binnen drie maanden na afloop van het kalenderjaar.

De kosten voor de vergoeding van de bemiddelingsdienst worden omgeslagen over de sector. Aanbieders van elektronische communicatiediensten en -netwerken die in het kalenderjaar voorafgaand aan het kalenderjaar waarop de te betalen vergoeding betrekking heeft, een hogere omzet realiseren dan € 2.000.000 (artikel 2.6 RUDE) zijn aan Autoriteit Consument en Markt een bijdrage aan de vergoeding verschuldigd. De hoogte van de bijdrage per aanbieder wordt berekend volgens de verdeelsleutel in artikel 2.13 van het BUDE.

De vergoeding per gespreksminuut is gekoppeld aan het gebruik van de in het BUDE en de RUDE omschreven dienst. Alleen bemiddeling voor de telefonische gesprekken tussen doven of slechthorenden met horenden zal worden vergoed. Daarbij mag het initiatief voor het telefoongesprek zowel bij de slechthorende als bij de horende eindgebruiker liggen. Bemiddeling voor gesprekken tussen doven en slechthorenden onderling wordt niet vergoed. De kostenberekening voor het gebruik van de dienst gaat in vanaf het moment dat een gesprek tot stand komt. Dat wil zeggen dat er verbinding is met de via de bemiddelingsdienst te bereiken

eindgebruiker, en dus niet vanaf het moment dat er verbinding is tussen de oproepende eindgebruiker en de bemiddelingsdienst. Als de verbinding met de te bereiken eindgebruiker niet tot stand komt, heeft de universele dienstverlener voor deze oproep geen aanspraak op vergoeding.

Bovendien kan de aanbieder van de bemiddelingsdienst alleen voor oproepen binnen de voorgeschreven openingstijden een beroep doen op de vergoeding. Voor oproepen buiten de voorgeschreven openingstijden kan de aanbieder van de bemiddelingsdienst geen aanspraak maken op deze vergoeding.

4. Procedure: uitnodiging tot het uitbrengen van een bod

Welke onderneming wordt aangewezen als verzorger van de bemiddelingsdienst en wat de hoogte van de vergoeding per minuut wordt, wordt bepaald aan de hand van de biedingen op grond van artikel 9.3, vijfde lid, van de Telecommunicatiewet.

In de Regeling uitbrengen bod aanwijzingsprocedure bemiddelingsdienst zijn regels opgenomen over de wijze waarop het bod moet worden uitgebracht. Zodra het voornemen tot aanwijzing van de bemiddelingsdienst bekend wordt gemaakt, kan een ieder binnen acht weken een bod uitbrengen. Op grond van deze regeling moet het bod worden uitgebracht door het opgeven van een bedrag per minuut van een gesprek, zoals bedoeld in artikel 1.1, onderdeel k, van het BUDE, dat via de bemiddelingsdienst wordt gevoerd. De aanbieder die de openbare elektronische communicatiedienst reeds verzorgt is verplicht een bod uit te brengen.

Degene die het laagste bod heeft uitgebracht wordt aangewezen als universeledienstverlener. Als blijkt dat meer dan één bieder het laagste bod heeft uitgebracht, wordt door middel van het lot beslist wie van hen wordt aangewezen als universele dienstverlener. Een bod kan worden geweigerd als de bieder naar verwachting de dienst niet naar behoren zal kunnen verzorgen. Hierbij zal onder meer gelet worden op technische bekwaamheid en financiële betrouwbaarheid.

Voor achtergrondinformatie over het huidig en toekomstig gebruik van de bemiddelingsdienst verwijs ik u naar de samenvatting en het rapport Evaluatie tekst- en beeldbemiddelingsdienst (PM links toevoegen).

5. Voorschriften

In artikel 2.7 van het BUDE en de artikelen 2.7, 2.8 en 2.9 van de RUDE zijn eisen gesteld aan de betaalbaarheid en kwaliteit van de bemiddelingsdienst, waaronder de tarieven, de openingstijden en de wachttijd voor aanvang van een door de dienst te bemiddelen gesprek. Aan tekstbemiddeling en beeldbemiddeling zijn soms verschillende eisen gesteld. Zo zijn bijvoorbeeld ruimere openingstijden voorgeschreven voor tekstbemiddeling dan voor beeldbemiddeling. Dit heeft verband met de hogere kosten voor gebarentolken dan de kosten voor het personeel dat voor de tekstvertaling kan zorgen. Alle betaalbaarheids- en kwaliteitseisen zijn voor het overzicht hieronder nog een keer opgesomd en toegelicht.

5.1 Betaalbaarheidseisen, artikel 2.7 BUDE

Het gebruik van de bemiddelingsdienst mag voor de eindgebruiker niet meer kosten dan bellen naar een geografisch nummer. Dit betekent dat de eindgebruiker met een fysieke beperking tegen de kosten van een geografisch nummer via de bemiddelingsdienst naar elk te bereiken nummer kan worden doorverbonden, waaronder mobiele nummers, 090x-nummers en internationale nummers. Beeldtelefonie werkt veelal via het internet, waarbij voor vaste aansluitingen doorgaans een *flat fee* kostenstructuur geldt. Voor het gebruik van het internet betaalt de eindgebruiker abonnementskosten, maar daar komen voor de eindgebruiker geen kosten bij voor het telefoongesprek via de bemiddelingsdienst, zodat het gebruik van de bemiddelingsdienst sowieso niet meer kost dan een oproep naar een geografisch nummer.

Hetzelfde maximumtarief geldt voor gebruikers van reguliere telefonie die via de bemiddelingsdienst willen telefoneren met een eindgebruiker die gebruik maakt van beeld- of teksttelefonie.

5.2 De openingstijden en wachttijden, artikel 2.7, eerste en tweede lid, RUDE

De bemiddelingsdienst moet 24 uur per dag alle oproepen verzorgen tussen eindgebruikers die gebruik maken van teksttelefonie en eindgebruikers die gebruik maken van reguliere telefonie. Voor beeldtelefonie kent de bemiddelingsdienst thans andere openingstijden. Uit de hiervoor genoemde evaluatie van Kwink Groep is vanuit de doelgroep de wens naar voren gekomen om de openingstijden voor de beeldbemiddelingsdienst te verruimen. Voor oproepen tussen eindgebruikers die gebruik maken van beeldtelefonie en eindgebruikers die gebruik maken van reguliere telefonie wordt voorgesteld om de huidige openingsuren van de beeldbemiddelingsdienst die gelden op weekdays, namelijk 13 uur per werkdag ook te laten gelden in het weekend en op feestdagen. Om dit te bewerkstelligen zal artikel 2.7, eerste lid, onderdeel b, van het RUDE worden aangepast. De openingstijden moeten duidelijk worden vermeld, bijvoorbeeld op de website.

Voor oproepen binnen de voorgeschreven tijden (24 uur per dag voor teksttelefonie en 13 uur per dag voor beeldtelefonie) geldt dat de oproep voor de eindgebruiker niet meer mag kosten dan een oproep naar een geografisch nummer.

Het staat de aanbieder van de bemiddelingsdienst uiteraard vrij om ook buiten de voorgeschreven openingstijden gesprekken te bemiddelen. Voor oproepen buiten de voorgeschreven openingstijden kan de aanbieder van de bemiddelingsdienst echter geen aanspraak maken op deze vergoeding. Tegelijkertijd is de aanbieder buiten de voorgeschreven openingstijden ook niet gehouden aan de maximumtarieven voor eindgebruikers (kosten voor oproep naar een geografisch nummer).

De wachttijd voor aanvang van de voor teksttelefonie te verzorgen gesprekken bedraagt voor 85% van de oproepen tussen 8.00-22.00 maximaal 20 seconden. Buiten deze tijden bedraagt de wachttijd voor 90% van de oproepen maximaal 40 seconden. De wachttijd voor aanvang van de voor beeldtelefonie te verzorgen gesprekken bedraagt voor 85% van de oproepen maximaal 60 seconden (zie artikel 2.7, tweede lid, RUDE).

5.3 Te ondersteunen standaarden, artikel 2.7, derde lid, RUDE

Om interoperabiliteit tussen tekst- en beeldtelefoons te bevorderen ondersteunt de bemiddelingsdienst de signaleringsstandaard Session Initiation Protocol (SIP) met de mediastandaarden beschreven in de technische specificatie ETSI TS 126 114. Dit document kan gebruikt worden als referentiedocument. In ETSI TS 126 114 wordt een aantal mediaformaten tegelijk gestandaardiseerd, waardoor het mogelijk wordt om tekst, spraak en beeld te combineren. Een aantal van deze standaarden hoort bij de 'total conversation' standaarden. De verwijzing naar ETSI TS 126 114 heeft overigens niet tot doel een IP Multimedia Subsystem (IMS) oplossing af te dwingen, maar te verzekeren dat interoperabiliteit mogelijk is met de in deze specificatie genoemde signalerings-, tekst en videostandaarden. Voor de te ondersteunen audiostandaard wordt van het referentiedocument afgeweken. Naast de SIP-standaard voor het opzetten van communicatiesessies (RFC 3261) zijn dit standaarden voor het behandelen van real time text (RFC4103, gebruikmakend van ITU-T T.140 voor tekstpresentatie) en video (H.264, optioneel: MPEG-4). De bemiddelingsdienst moet de gangbare SIP-audiostandaarden kunnen ondersteunen, waarvan tenminste ITU-T G711 (andere audio standaarden beschreven in ETSI TS 126 114 zijn optioneel). Als naderhand nieuwe versies van Total Conversation standaarden uitkomen, moeten de nieuwe versies ook worden ondersteund. Daarnaast moet de bemiddelingsdienst in staat zijn om oudere versies van de in ETSI TS 126 114 beschreven SIP standaarden en mediaformaten te kunnen ondersteunen (backward compatibility).

Eindgebruikers hebben eindapparatuur en software nodig om te kunnen tekst- en/of beeldtelefoneren op basis van de in ETSI TS 126 114 opties voor signalering en één of meerdere mediastandaarden. De eindapparatuur (PC's, mobiele telefoons) is vaak algemeen beschikbaar (niet speciaal voor doven en slechthorenden ontwikkeld) en betaalbaar, maar de software (nog) niet. Wanneer deze software niet verkrijgbaar is voor individuele eindgebruikers (bijvoorbeeld via een mobiele provider of via een provider van een tekst- of beeldtelefoniedienst), moet de bemiddelingsdienst de juiste software voor het bellen vanaf een vaste telefoon, een PC of een geschikte mobiele telefoon beschikbaar stellen. De bemiddelingsdienst kan voor deze software redelijke kosten in rekening brengen. Wanneer de software al in gebruik is of via andere

aanbieders eenvoudig verkrijgbaar is, is de bemiddelingsdienst niet verplicht om eindgebruikers van software te voorzien.

De aanbieder van de bemiddelingsdienst is verantwoordelijk voor de koppeling met aanbieders van tekst- en beeldtelefonie die voldoen aan de in ETSI TS 126 114 gestelde eisen. Andere aanbieders van tekst en beeldtelefonie zijn zelf verantwoordelijk voor koppeling met de bemiddelingsdienst, bijvoorbeeld door middel van een gateway.

Er zijn meerdere aanbieders die Total Conversation-software aanbieden. Wanneer de verzorger van de bemiddelingsdienst veranderingen aanbrengt in bijvoorbeeld het testprotocol of technische specificaties ligt het voor de hand om andere aanbieders van Total Conversation-software te informeren om interoperabiliteitsproblemen te voorkomen.

5.4 Kwaliteit van de bemiddeling, artikel 2.8 RUDE

De aanbieder van de bemiddelingsdienst zorgt ervoor dat er bij de bemiddeling van oproepen geen onnodige vertraging plaatsvindt en er geen informatie of toonzetting verloren gaat bij de omzetting van tekst of gebarentaal naar spraak en andersom. Hierdoor ontstaat een vloeiende dialoog tussen gesprekspartners. Om voeling te houden met de gebruiksvriendelijkheid van de dienst onder de gebruikers ligt het voor de hand dat de aanbieder van de bemiddelingsdienst overleg voert met de gebruikersgroep of klanttevredenheidsonderzoeken uitvoert.

5.5 Informatieverstrekking, artikel 2.11a BUDE en artikel 2.9 RUDE

De aanbieder van de bemiddelingsdienst verstrekt op duidelijke, begrijpelijke en eenvoudige wijze informatie over de dienst (bijvoorbeeld op zijn website), zoals de gebruiksmogelijkheden van de dienst, informatie over de openingstijden en tarieven. Hieronder valt uiteraard ook het telefoonnummer en/of de website waarop de bemiddelingsdienst wordt aangeboden. De informatie moet goed toegankelijk zijn voor doven en slechthorenden die gebruik maken van gebarentaal, bijvoorbeeld door middel van een instructiefilm waarin de werking van de dienst in gebarentaal wordt uitgelegd. Daarnaast moet het mogelijk zijn om telefonisch of per e-mail vragen te stellen over technische problemen bij bijvoorbeeld de installatie en het gebruik van de benodigde software. De aanbieder van de bemiddelingsdienst kan de gebruiker hierin behulpzaam zijn door bijvoorbeeld een heldere instructie hierover op te stellen. De kosten die hiermee gepaard gaan zijn opgenomen in de vaste vergoeding.

5.6 Reikwijdte van de bepalingen over betaalbaarheid en kwaliteit

De dienstverlening die valt onder deze eisen, en waarvoor degene die aangewezen is als universele dienstverlener een vergoeding krijgt, is beperkt tot het mogelijk maken van openbare telefonie voor eindgebruikers met een fysieke beperking. Het staat de aanbieder van de bemiddelingsdienst vrij om andere diensten aan te bieden, of ruimere openingstijden te hanteren, dan bepaald in het BUDE en de RUDE. De eisen met betrekking tot de betaalbaarheid en kwaliteit zijn daarop niet van toepassing. Benadrukt wordt dat de vergoeding voor het aanbieden van de bemiddelingsdienst alleen geldt voor te bemiddelen telefoongesprekken die vallen onder de regels in het BUDE en de RUDE.

Er kan bijvoorbeeld behoefte zijn aan een dienst voor doven en slechthorenden om met gebruik van beeldtelefonie een horende te spreken die zich in dezelfde ruimte bevindt, en de vertaling te laten geschieden door een gebarentolk op afstand. Dit bespaart reiskosten en tijd voor zowel de eindgebruiker als de tolk. Deze vorm van beeldbemiddeling is echter geen vorm van openbare telefonie zoals die door de universele dienst wordt bedoeld, maar een efficiënte manier om de tolkdienst vorm te geven. Het staat de aanbieder van de bemiddelingsdienst uiteraard vrij om deze tolkdienst ook aan te bieden. Voor deze dienst heeft hij echter geen recht op de eventuele vergoeding die hij op grond van artikel 9.4 van de wet krijgt voor het bemiddelen van telefoongesprekken. Omgekeerd kan de eindgebruiker voor deze dienst geen beroep doen op het maximumtarief voor door de bemiddelingsdienst te bemiddelen gesprekken in artikel 2.7. Hetzelfde geldt voor bemiddeling van telefoongesprekken buiten de in de RUDE genoemde openingstijden: voor deze gesprekken krijgt de aanbieder geen vergoeding en kan de eindgebruiker geen beroep doen op het maximumtarief.

5.7 Vertrouwelijkheid

Het spreekt voor zich dat de bemiddelingsdienst vertrouwelijk omgaat met de bemiddelde gesprekken. Het grondwettelijke telefoongeheim en het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zijn hierbij gewaarborgd. Op de registratie van persoonsgegevens in het kader van de bemiddelingsdienst is de Wet bescherming persoonsgegevens onverkort van toepassing. De aanbieder van de dienst zal hier rekening mee moeten houden wanneer bijvoorbeeld gebruikersidentificaties worden geregistreerd van eindgebruikers die bereikbaar willen zijn via de bemiddelingsdienst, maar die niet via een nummer uit het nummerplan bereikbaar zijn.

5.8 Toegang tot alarmnummers

Als een gebruiker van tekst- of beeldtelefonie via de bemiddelingsdienst 112 wil bellen, moet de bemiddelingsdienst deze oproep met prioriteit aannemen (bijvoorbeeld door de oproep vooraan in de wachtrij te plaatsen), zo snel mogelijk verbinding maken met 112 en het gesprek bemiddelen tussen de eindgebruiker en de alarmcentrale en door deze centrale ingeschakelde hulpdiensten.

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