



Ministerie van Economische Zaken
Directoraat-generaal voor
Energie, Telecom en Markten
T.a.v. de heer mr. J.W. Dijkman
Bezuidenhoutseweg 30
2594 AV DEN HAAG

Amsterdam, 21 april 2011

Betreft: AMvB ter uitvoering van het NRF, versie 22 maart 2011

Geachte heer Dijkman,

Hierbij reageer ik namens BCPA op het ontwerp van een Algemene Maatregel van Bestuur ter uitvoering van het wetsvoorstel tot wijziging van de Telecommunicatiewet, in verband met de implementatie van het gewijzigd Europees regelgevend kader voor elektronische communicatie¹.

BCPA constateert dat het ontwerp grotendeels een getrouwe implementatie van de Europese richtlijnen betreft, en dat is positief. BCPA brengt in deze zienswijze drie punten van zorg naar voren:

1. het omslagstelsel en de onbeheersbare kosten van de universele dienst;
2. de voorgenomen implementatie van artikel 7.3 Tw. Terecht wordt erkend dat grootzakelijke gebruikers op andere wijze dan consumenten voorzien in hun behoefte aan informatie. Toch wordt toepasselijkheid van toekomstige netneutraliteit verplichtingen op grootzakelijke gebruikers niet uitgesloten;
3. het ontwerp van artikel 5 lid 2 van het Besluit Interoperabiliteit.

¹ Besluit van tot wijziging van het Besluit Interoperabiliteit, het Besluit randapparaten en radioapparaten 2007, het Besluit universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen, het Besluit vergoedingen Telecommunicatiewet en het Besluit voorwaardelijke toegang, ter implementatie van de herziene telecommunicatierichtlijnen, tekstversie d.d. 21 maart 2011



1. Universele dienst

A. Kosten

BCPA koestert nog steeds de eerder geuite zorgen met betrekking tot het omslagstelsel. Deze zorgen zijn intussen alleen maar toegenomen gezien de schattingen van de kosten die momenteel circuleren. De kosten zijn kennelijk begroot op vier miljoen euro per jaar. Hierbij is uitgegaan van een schatting van 5000 gebruikers. Tijdens de informatiebijeenkomst op 12 april werd deze schatting vanuit kringen van gebruikers in twijfel getrokken. Daarbij is een aantal van 16000 potentiële gebruikers genoemd. Bij dit aantal gebruikers stijgen de kosten tot een bedrag van ruim 12 miljoen euro per jaar. Dit bedrag overtreft zelfs de vergoedingen die aanbieders betalen voor het toezicht door OPTA en is onaanvaardbaar hoog. Dit klemmt te meer wanneer in aanmerking wordt genomen dat deze aanbieders in meerdere Europese landen actief zijn. Daardoor zal hun totale bijdrage aan de universele dienst een veelvoud bedragen van hun bijdrage in Nederland.

BCPA meent dat de opgedragen diensten uit de algemene middelen moeten worden gefinancierd. Gebruik kan worden gemaakt van de mogelijkheid die de Universeledienstrichtlijn daartoe biedt in artikel 13 lid 1. Er zijn vele voorbeelden te noemen van hulpmiddelen voor mensen met een handicap, die worden betaald uit publieke middelen of via collectieve verzekeringen zoals de AWBZ.

Tweede keus zou zijn een regeling waarbij de kosten uitsluitend over de grote consumentenaanbieders worden omgeslagen. BCPA meent dat er enig verband moet bestaan tussen de collectieve voorziening en de aard van de ondernemingen die deze financieren. Het ligt dus niet voor de hand om de kosten om te slaan over aanbieders van grootzakelijke telecommunicatiediensten, darkfiber verbindingen, satellietcommunicatie of andere vormen van telecommunicatie die geen enkel verband houden met de behoeften van natuurlijke (gehandicapte) personen. Wanneer dit verband wordt losgelaten is er geen enkele reden om niet te kiezen voor financiering uit de algemene middelen. BCPA wijst opnieuw erop dat de Europese wetgever dergelijke overwegingen heeft gehad. In overweging 23 bij de Universele-dienstrichtlijn wordt het volgende gesteld:



“De nettokosten van de universeledienstverplichtingen kunnen worden gedeeld door alle of specifieke groepen ondernemingen. De lidstaten dienen ervoor te zorgen dat de gezamenlijke financieringsregeling voldoet aan de beginselen van transparantie, minimale verstoring van de markt, niet-discriminatie en evenredigheid.”

De kosten van de universele dienst moeten inzet zijn van een publiek debat. BCPA bepleit dat de universele dienst met publieke middelen wordt gefinancierd, of desnoods door grote consumentenaanbieders.

B. Invulling van de UD

Daarnaast vraagt BCPA zich af of het zinvol is om de opgedragen diensten onder het regime van de universele dienst te brengen. Het is de vraag of innovatieve diensten, die aansluiten bij de verschillende behoeften van gehandicapten, tot stand komen wanneer deze wettelijk verplicht zijn. Van belang is dat uiteenlopende diensten kunnen worden bevorderd, die goed aansluiten bij de werkelijke behoeften. Onduidelijk blijft in hoeverre is onderzocht welke toepassingen door de markt (zullen) worden geleverd, en welke niet. Alleen op basis van dergelijk onderzoek kan worden beoordeeld wat de restbehoefte is, waarin eventueel in moet worden voorzien van overheidswege. De indruk bestaat dat de thans beoogde invulling van de universele dienst de totstandkoming van innovatie diensten belemmert.

2. Artikel 5 lid 2 van het Besluit Interoperabiliteit

BCPA waardeert het streven van het Directoraat-Generaal Energie, Telecom en Markten om een instrument te creëren dat mobiele aanbieders disciplineert in hun tariefstelling voor gesprekken naar 090x-, 18xy-, 0800-nummers etc. BCPA meent dat met name de mobiele originating access tarieven voor gesprekken naar 0800-nummers al jaren te hoog zijn. BCPA heeft bij OPTA herhaaldelijk aandacht gevraagd voor dit probleem.

OPTA heeft onderzoeksbureau SEO gevraagd om onderzoek te doen. De aanleiding van dit onderzoek waren signalen die OPTA ontving dat de mobiele aanbieders te hoge tarieven bij de nummergebruikers in rekening brengen. SEO heeft onderzocht welke substituten er zijn, hoe aantrekkelijk deze zijn en of zij ook uitgaande van een competitief prijsniveau als reële substituten worden gezien. De resultaten worden op korte termijn verwacht.



BCPA bepleit dat deze problematiek de aandacht krijgt en behoudt die zij verdient. Zowel de NMa als OPTA beschikken over bevoegdheden om op te treden tegen concurrentieverstorend gedrag. Het is de vraag of aanvullende bevoegdheden nodig zijn. Hierover hebben beide toezichthouders zich niet uitgelaten. Als al een aanvullende bevoegdheid wordt gecreëerd resteert de vraag of het onderhavige artikel 5 lid 2 voorziet in de behoefte.

Tijdens de hoorzitting op 12 april bleek dat een groot aantal marktpartijen ernstige twijfels koestert over de juridische houdbaarheid van deze ontwerp bepaling. Van de zijde van uw ministerie is erkend dat sprake is van een enigszins creatieve uitleg en implementatie van artikel 27 en 28 van de Universeledienstrichtlijn. Het risico van deze aanpak, hoe goed bedoeld ook, is dat OPTA niet op basis van bestaande bevoegdheden, maar op basis van deze nieuwe bevoegdheid geschillen zal beslechten tussen marktpartijen, en dat na een lange en kostbare procedure blijkt dat de bepaling sneuvelt bij de rechter. BCPA brengt de zaak Yarosa tegen T-Mobile in herinnering. Die zaak heeft een hoop stof doen oplaaien maar heeft geen enkel nut gediend voor eindgebruikers.

De bal ligt momenteel bij OPTA. Verwacht mag worden dat OPTA zich na publicatie van bedoeld SEO rapport uitlaat over vervolgstappen. Mocht blijken dat ook volgens OPTA sprake is van een probleem, en mocht blijken dat OPTA meent niet te beschikken over de bevoegdheid om daar snel tegen op te treden, dan komt de wetgever in beeld. In dat geval moet in overleg met de sector en met alle beschikbare vernuft worden nagedacht over een bruikbare nieuwe bevoegdheid om een einde te maken aan de geconstateerde misstand.

Een alternatieve oplossingsroute voor het probleem van de torenhoge interconnectietarieven voor mobiel bellen naar 0800-nummers is wellicht gelegen in een aanpassing van het nummerplan. Gedacht kan worden aan de mogelijkheid om voor mobiel verkeer richting 0800-nummers een maximaal interconnectietarief vast te stellen, zoals dat in het verleden ook is gebeurd voor de 085-nummerreeks. Een dergelijke aanpak biedt het voordeel van snelheid en staat niet bloot aan kritiek dat de richtlijn niet richtlijnconform wordt geïmplementeerd. BCPA geeft uw ministerie in overweging om deze optie op korte termijn in kaart te brengen en met marktpartijen te bespreken.

Tenslotte wil BCPA in dit verband nog opmerken dat de gedachtegang achter dit artikel 5 lid 2 (voorkomen dat de nieuwe regeling in artikel 5 lid 1 zinledig wordt wanneer geen corrigerend mechanisme wordt geïntroduceerd) niet onbegrijpelijk is. In de toelichting wordt gesteld dat aanbieders geen maatregelen mogen



nemen die er feitelijk toe leiden dat het bellen van bepaalde categorieën van nummers wordt beperkt of ontmoedigd. Tegelijkertijd is het zo dat de richtlijn nu eenmaal niet voorziet in zo'n mechanisme. In die situatie spreekt BCPA de voorkeur uit voor een letterlijke implementatie van de betreffende richtlijn bepalingen.

3. Netwerkneutraliteit

BCPA constateert met tevredenheid dat de Nota van toelichting vermeldt dat grootzakelijke gebruikers niet in dezelfde mate als consumenten bescherming nodig hebben op het gebied van netneutraliteit. In de toelichting wordt vooruitgeblikt op de uitwerking van de transparantie bepaling van artikel 7.3 van de telecommunicatiewet. Deze zal vooral relevant zijn voor consumenten en mkb-ondernemers die een vergelijkbare positie als consumenten kunnen hebben, aldus de toelichting. BCPA is het daarmee eens. Terecht zal de uitwerking betrekking hebben op de standaardportfolio van aanbieders. De vraag blijft of grootzakelijke aanbieders daarmee helemaal uit beeld zijn, en zo nee, waarom niet. Gevreesd moet worden van niet:

“De uitwerking van deze onderdelen in de Regeling universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen (...) is vooral relevant voor consumenten en mkb-ondernemers die een vergelijkbare positie als consumenten kunnen hebben. De uitwerking ziet met name op de standaardportfolio van aanbieders van elektronische communicatienetwerken en –diensten.

Voor grootzakelijke eindgebruikers is de informatie die op basis van de Regeling universele dienstverlening en eindgebruikerbelangen zal worden voorgeschreven veelal niet relevant. In de grootzakelijke markt worden doorqaans service level agreements afgesloten tussen aanbieders en grootzakelijke eindgebruikers met specifieke maatwerkoplossingen. De informatie die voor consumenten en mkb-bedrijven vooral via de website zal worden geboden is dan ook voor grootzakelijke klanten veel minder relevant. Deze informatievoorziening voor grootzakelijk klanten loopt veelal via andere kanalen²”

De onderstreepte woorden doen vrezen dat geen heldere keuze zal worden gemaakt. Het is wel mogelijk en ook wenselijk om een keuze te maken: wanneer de informatie die op basis van de Regeling universele dienstverlening en eindgebruikerbelangen zal worden voorgeschreven niet relevant is voor grootzakelijke gebruikers, zoals terecht wordt

² pagina 18 onderaan, 19 bovenaan.



gesteld, dan dient de nieuwe verplichting ook niet van toepassing te zijn op grootzakelijke aanbieders. Nu laat de toelichting de deur op een kier staan.

BCPA is een voorstander van transparantie, ook voor grootzakelijke gebruikers. Maar het is van tweeën een: ofwel de grootzakelijke gebruiker beschikt nu al over de benodigde informatie en dan is voor hem geen aanvullende bescherming nodig. Ofwel de grootzakelijke gebruiker blijkt daar op grond van empirisch onderzoek niet over te beschikken. Dan is mogelijk wel aanvullende bescherming nodig.

BCPA wijst er tenslotte op dat lagere regelgeving op basis van artikel 7.3 van de telecommunicatiewet de implementatie is van artikel 21 lid 3 van de Universeledienstrichtlijn. Dit betreft een 'kan'-bepaling, zodat toepasselijkheid op grootzakelijke aanbieders niet noodzakelijk of vanzelfsprekend is.

4. Conclusie

BCPA beoordeelt de wijze waarop de richtlijnen worden geïmplementeerd in grote mate positief. De universele dienst verdient een publiek debat over de invulling van de dienst alsmede over de financiering, zeker nu deze onbetaalbaar dreigt te worden. De toepasselijkheid van consumentenbescherming op grootzakelijke gebruikers is blijkens de toelichting bij de netneutraliteit bepalingen geen automatisme meer en dat is positief. Toch blijft BCPA kritisch ten aanzien van de mogelijke toepasselijkheid van toekomstige netneutraliteit bepalingen, zonder aantoonbare noodzaak, en zonder dat de richtlijn daartoe verplicht. BCPA denkt ten slotte graag mee over een oplossing van de problematiek van de hoge mobiele originating access tarieven. De uitnodiging om daar verder over te praten wordt graag aanvaard.



Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Niels van Veen', with a horizontal line underneath.

Niels van Veen,
secretaris BCPA