



Consultatie van het ministerie van EZ over het voorontwerp
AMvB ter uitvoering van het NRF (versie 21 maart 2011)

Reactie van KPN

KPN
Contactpersonen: mr. P.C. Knol / mr. I.M.A. van der Hart
Postbus 30 000
2500 GA Den Haag
paul.knol@kpn.com / iris.vanderhart@kpn.com

Kenmerk: R/11/U/045

22 april 2011

INHOUD

In dit document worden de volgende onderwerpen behandeld:

1. INLEIDING	1
2. BESLUIT INTEROPERABILITEIT	2
3. BUDE (TEKST- EN BEELDBEMIDDELINGSDIENST)	7
4. BUDE (TRANSPARANTIEVERPLICHTINGEN)	10

1. INLEIDING

KPN waardeert het dat het ministerie van EL&I als beleid heeft gekozen om voorafgaand aan invoering van nieuwe regelgeving concepten daarvan aan een uitgebreide consultatie te onderwerpen. Veel van de regels die bij of krachtens de Telecommunicatiewet worden gesteld hebben direct impact op de bedrijfsvoering van betrokken marktpartijen en alleen door zo goed mogelijk overleg met die marktpartijen ontstaat een goed beeld over de praktische consequenties van de regels en de (on)mogelijkheden tot een goede implementatie daarvan. Ten aanzien van de thans voorliggende ontwerp AMvB geldt dat evenzeer, al moet daarbij direct worden aangetekend dat door delegatie naar ministeriële regelingen thans nog niet alle implicaties kunnen worden overzien. KPN steunt dan ook van harte het namens het ministerie van EL&I tijdens de informatiebijeenkomst van 12 april jl. uitgesproken voornemen om ook concepten voor die ministeriële regels aan een voorafgaande consultatie te onderwerpen.

In wetsvoorstel 32 549 strekkende tot implementatie van de Richtlijn betere regelgeving en de Richtlijn burgerrechten ('de Implementatiewet') wordt als uitgangspunt gekozen louter de richtlijnen te implementeren voor zover dat noodzakelijk is. In dat licht mag worden verwacht dat hetzelfde geldt voor de uitwerking in de uitvoerings-AMvB. Vooral ten aanzien van de wijze waarop de wijziging van het Besluit interoperabiliteit is vorm gegeven meent KPN dat dit uitgangspunt – ten onrechte – wordt verlaten. Hierna zal worden toegelicht in welke opzichten dat het geval is. Op punten waar de uitwerking verder gaat dan noodzakelijk is voor een correcte implementatie van de richtlijnen verzoekt KPN het ministerie van EL&I terug te keren naar het in het wetsvoorstel gehanteerde uitgangspunt.

Het ontwerp bevat een aantal bepalingen waarvan de implementatie ingrijpende implicaties voor de bedrijfsvoering kan hebben. Om aan de regels te kunnen voldoen zullen technische en operationele maatregelen moeten worden getroffen. Daarmee zijn tijd en geld gemoeid. Om aanbieders in staat te stellen om aan de wettelijke vereisten te voldoen, zal in ieder geval moeten worden voorzien in redelijke invoeringstermijnen. Omdat de praktische gevolgen van een deel van de regels nog niet kunnen worden overzien zonder kennis te hebben genomen van de hiervoor bedoelde ministeriële regelingen kan op dit moment nog niet in voldoende detail worden aangegeven welke termijnen daar redelijkerwijs voor nodig zijn. Vermoedelijk zal dat verschillen per onderwerp. Om die reden lijkt het wenselijk in artikel VII op te nemen dat voor de verschillende artikelen verschillende invoeringsdata kunnen gelden.

In het voorontwerp ontbreekt overgangsrecht. Dit is echter voor enkele onderdelen een te wezenlijk onderdeel van het voorstel om de consultatie van het ontwerp zonder dat onderdeel te kunnen afronden. Dat geldt in het bijzonder voor de wijzigingen van het Besluit interoperabiliteit en het BUDE, omdat de daarin opgenomen regels potentieel ook bestaande rechtsverhoudingen raken.

In het navolgende worden meer in detail opmerkingen geplaatst bij de wijzigingen die in het ontwerp worden voorgesteld.

2. BESLUIT INTEROPERABILITEIT

Met de wijziging van het Besluit interoperabiliteit worden de wijzigingen van de artikelen 27 en 28 van de UD richtlijn geïmplementeerd. De wijziging van artikel 27, derde lid, van de UD richtlijn betreft de tarieven van oproepen naar en van de Europese telefoonnummersruimte. Met de wijziging van artikel 28 van de UD richtlijn wordt de verplichting om toegang te verlenen verruimd naar alle nummers die voor gebruik in de Europese Unie zijn toegekend. Naast niet-geografische nummers gaat het dan om geografische nummers in nationale nummerplannen van de EU lidstaten, nummers van de Europese telefoonnummersruimte en de Universal International Freephone Numbers (UIFN). Voorts behelst deze wijziging dat ook de toegang en het gebruik van diensten met gebruikmaking van niet-geografische nummers binnen de Europese Unie moeten worden gewaarborgd voor eindgebruikers. Ter implementatie van deze wijzigingen worden de artikelen 2 tot en met 5 van het Besluit interoperabiliteit aangepast.

Artikel 3 Besluit interoperabiliteit (Europese telefoonnummersruimte en UIFN)

KPN handelt oproepen van haar eindgebruikers naar eindgebruikers die binnen de Europese Unie gebruik maken van nummers die behoren tot de Europese telefoonnummersruimte en UIFN af.

Voor zover KPN bekend is er geen aanleiding voor aanbieders om de nummers, die behoren tot de Europese telefoonnummersruimte, niet aankiesbaar te maken. De praktijk is dat sommige van die nummers niet aankiesbaar zijn, omdat de ontvangende partij (al dan niet in het buitenland) het verkeer niet wenst te ontvangen om commerciële redenen. De ontvangende partij blokkeert de inkomende stroom dan, of geeft een partij opwaarts in de keten opdracht dit namens hem te doen.

UIFN worden voor zover KPN bekend niet geblokkeerd. Het feit dat deze nummers voor belers 'gratis' dienen te zijn, levert soms problemen op qua bereikbaarheid (niet alle operators ondersteunen het) of qua gratis status (sommige aanbieders brengen voor het bellen naar deze nummers kosten in rekening). Zo worden mobiele oproepen naar UIFN in België afgesloten. In Duitsland wordt voor UIFN het 0800-model gehanteerd; de beller belt altijd gratis en de opgeroepene moet de kosten dekken. Voor een overzicht van de bereikbaarheid wereldwijd van UIFN verwijst KPN naar de website 'the International Inbound Services Forum' (<http://www.iis-forum.com/factbook>).

Artikel 4 Besluit Interoperabiliteit (aankiesbaarheid van alle in de EU gebruikte nummers)

Het aankiesbaar maken van nummers, uitgegeven in Nederland en in andere lidstaten van de EU, is voor aanbieders van openbare telefoniediensten en van openbare elektronische communicatienetwerken technisch geen probleem. KPN maakt in beginsel alle in Nederland uitgegeven nummers aankiesbaar voor oproepen in Nederland en vanuit andere lidstaten van de EU. Er zijn echter situaties waarbij KPN of aanbieders van openbare telefoondiensten bepaalde in Nederland uitgegeven nummers (-reeksen), al dan niet op verzoek van de nummergebruiker, niet aankiesbaar maken of aankiesbaar maken tegen een 'veilig' tarief.

Allereerst geldt voor toegekende netwerkinterne nummers dat KPN deze, gelet op hun aard, niet in Nederland en vanuit andere lidstaten van de EU aankiesbaar maakt. Daarnaast zijn er in Nederland aanbieders van openbare mobiele telefoondiensten die bepaalde in Nederland uitgegeven (service) nummerreeksen bewust aankiesbaar maken tegen een 'veilig' tarief om fraude met dergelijke nummerreeksen tegen te gaan. Een andere reden kan zijn wanneer de afwaardeersystemen van aanbieders van mobiele prepaid telefoondiensten geen koppeling hebben met de COIN database waarin per 090x-nummer het exacte tarief geregistreerd staat. Voorts maakt KPN nummers die bestemd zijn voor nationale dienstverlening, zoals 14xyz-nummers, uitsluitend aankiesbaar voor oproepen in Nederland. Nederlandse 090x-nummers zijn in beginsel niet aankiesbaar vanuit andere lidstaten van de EU, tenzij de nummergebruiker aangeeft bereikbaar te willen zijn vanuit het buitenland en accepteert dat KPN geen premium afdrachten zal doen omdat KPN deze ook niet ontvangt van de aanbieders eerder in de keten. Nederlandse 0800-nummers zijn in principe altijd bereikbaar voor oproepen uit andere lidstaten van de EU. Deze oproepen worden beschouwd als komend vanuit het vaste netwerk in het betreffende land. De mobiele beller betaalt de eventuele kosten voor de routing naar Nederland. De exploitant van het 0800-nummer betaalt hetzelfde als hij zou betalen voor een oproep vanuit het vaste net in Nederland. Op verzoek van de exploitant van het 0800-nummer kan KPN de toegang vanuit Nederland of het buitenland blokkeren.

Ook maakt KPN in beginsel alle in andere lidstaten van de EU uitgegeven nummers aankiesbaar. Bepaalde nummerreeksen, zoals nummerreeksen voor premium rate, worden onder bepaalde voorwaarden aankiesbaar gemaakt. De nummerreeksen die gebruikt kunnen worden door premium rate dienstverleners zijn in Europa niet gestandaardiseerd. Daarbij is het zo dat de eindgebruikerstarieven per individueel nummer en per dag kunnen variëren. De hoogte van de mogelijke eindgebruikerstarieven is ook nog eens per lidstaat wisselend. In Nederland is er geen enkele partij die van alle Europese premium rate nummers weet welk eindgebruikerstarief per premium rate nummer per dag van toepassing is. Hierdoor zijn deze tarieven in Nederland niet factureerbaar en daarmee niet inbaar door aanbieders van openbare telefoondiensten ten behoeve van buitenlandse nummerhouders (dezelfde situatie geldt voor Nederlandse nummerhouders die vanuit het buitenland gebeld worden).

In Nederland hebben aanbieders van openbare telefoondiensten ervoor gekozen om de geldende eindgebruikerstarieven van Nederlandse Premium Rate nummers, inclusief het bijhouden van alle wijzigingen daarvan, te beleggen bij de Vereniging COIN. Aanbieders van openbare telefoondiensten die bij COIN zijn aangesloten, hebben toegang tot de database waarin deze informatie is geregistreerd. Om de wisselende tarieven van buitenlandse Premium Rate nummers bij bellende eindgebruikers te kunnen factureren en innen, is een koppeling met alle buitenlandse equivalenten van COIN noodzakelijk. Het realiseren van dergelijke koppelingen is onder meer vanwege de hoge kosten voor aanbieders van openbare telefoondiensten economisch niet haalbaar. Voor zover KPN kan nagaan is de praktijk in Europa daarom dat nummerhouders de internationale aankiesbaarheid van hun Premium Rate nummers kunnen bewerkstelligen door af te zien van de retailvergoeding voor hun dienstverlening. Om technische en commerciële redenen is de internationale aankiesbaarheid van premium rate nummers hierdoor beperkt. Blokkades naar buitenlandse service nummers gebeuren voorts op initiatief van de buitenlandse operator; bijvoorbeeld naar aanleiding van een verzoek van de op te roepen abonnee omdat hij oproepen afkomstig uit specifieke gedeelten van het grondgebied van de Europese Unie om commerciële redenen niet wenst te ontvangen. Buitenlandse 0800-nummers zijn in principe aankiesbaar in Euro-

pees verband. Voor deze nummers wordt hetzelfde model gehanteerd als voor Nederlandse 0800-nummers.

Artikel 5 Besluit interoperabiliteit (tarieven voor oproepen naar niet-geografische nummers)

Geen richtlijnconforme implementatie

Met de wijziging van artikel 5 wordt het gewijzigde artikel 28 van de UD richtlijn geïmplementeerd. Het tweede lid van artikel 5 van het Besluit interoperabiliteit, waarin nadere eisen worden gesteld aan de tarieven die gehanteerd mogen worden voor oproepen naar niet-geografische nummers, vloeit echter niet voort uit artikel 28 van de UD richtlijn. Voor oproepen naar bepaalde nummers (nummers uit de ETNS, European Telephony Numbering Space) is in het derde lid van artikel 27 van de UD richtlijn wel een dergelijke verplichting opgenomen. EL&I erkent dit maar meent dat dit onverlet laat dat een lidstaat – als daar aanleiding voor is – regels kan stellen om te voorkomen dat de werking van artikel 28 van de UD richtlijn wordt ondermijnd. Nu een soortgelijke bepaling expliciet niet is opgenomen in artikel 28 van de UD richtlijn meent KPN dat EL&I met artikel 5, tweede lid, niet alleen afwijkt van het door haar gekozen uitgangspunt om louter de richtlijnen te implementeren voor zover dat noodzakelijk is. KPN meent ook dat artikel 5, tweede lid, strijdig is met de bedoeling van de Europese wetgever. Immers, de verplichting in artikel 27 UD richtlijn is verklaarbaar vanwege het grensoverschrijdende karakter van deze oproepen en de beperkte mogelijkheden van lidstaten om toe te zien op de tarieven voor deze oproepen. Voor nationale verhoudingen bevatten de Europese richtlijnen geen voorschriften die de tariefhoogte van alle aanbieders – ongeacht of zij aanmerkelijke marktmacht hebben – bepalen.

Implementatie strijdig met het systeem van de wet

Door de eisen die worden gesteld aan de tarieven voor oproepen naar niet-geografische nummers, wordt in feite aan aanbieders van openbare telefoondiensten en de daarbij betrokken aanbieders van openbare elektronische communicatienetwerken wel een directe tariefverplichting voor deze oproepen opgelegd. Deze tariefverplichting behelst dat de tarieven of andere vergoedingen voor oproepen naar niet-geografische nummers vergelijkbaar dienen te zijn met de tarieven of andere vergoedingen voor oproepen van en naar geografische nummers. Een afwijkend tarief of afwijkende vergoeding mag uitsluitend worden gehanteerd indien dit noodzakelijk is om de extra kosten te dekken die gemoeid zijn met de oproepen naar een niet-geografisch nummer. Op grond van deze bepaling worden aan aanbieders verregaande beperkingen opgelegd om deze tarieven zelf vast te stellen. De passage in de nota van toelichting 'Een toeslag is discriminatoir als die niet kan worden gerechtvaardigd door de onderliggende kosten of door afdrachten aan de aanbieders die betaalde informatiediensten via een 090x- of 18xy-nummer leveren' bevestigt dit.

Een dergelijke tariefverplichting is in strijd met het uitgangspunt van de Europese richtlijnen en nationale wetgeving op het terrein van de elektronische communicatie. Het uitgangspunt van de Europese richtlijnen en de Telecommunicatiewet is dat aanbieders zelf mogen bepalen welke prijs ze voor hun diensten en producten vragen. De belangrijkste en meest verstrekkende uitzondering op dit uitgangspunt is het regime met betrekking tot aanmerkelijke marktmacht (AMM). Dit regime komt er op neer dat OPTA voorschriften kan geven met betrekking tot de door een aanbieder te hanteren tarieven. Deze voorschriften kunnen, afhankelijk van de ernst van de mededingingsproblemen op de markt, leiden tot de eis dat de tarieven kostengeoriënteerd moeten zijn. OPTA kan dit echter alleen als de betreffende

aanbieder beschikt over een aanmerkelijke marktmacht. Om dit vast te stellen moet een grondige analyse van de markt uitgevoerd worden.

Het tweede lid van het voorgestelde artikel 5 bevat gedetailleerde eisen met betrekking tot de tarieven voor alle oproepen naar alle niet-geografische nummers, van alle aanbieders van openbare telefoondiensten en de daarbij betrokken aanbieders van openbare elektronische communicatienetwerken, ongeacht hun marktpositie en/of specifieke omstandigheden. Hiermee sluit de wetgever, in strijd met het regime met betrekking tot aanmerkelijke marktmacht, de mogelijkheid voor de toezichthouder uit om in het toezicht rekening te houden met de concrete omstandigheden van het geval. Kenmerkend voor de Europese regels en de uitwerking daarvan in de Telecommunicatiewet, is nu juist dat dit wel kan. De mogelijkheid om rekening te houden met de bijzondere omstandigheden van een zich voordoend geval vormt de kern van de regelgeving met betrekking tot AMM. Gegeven het bovenstaande verzoekt KPN het ministerie van EL&I artikel 5 niet op te nemen in het definitieve Besluit interoperabiliteit.

Onduidelijke normen

Afgezien van bovenstaande opmerkingen, zijn de strekking en de reikwijdte van het bepaalde in artikel 5, tweede lid van het conceptbesluit op een aantal punten onduidelijk dan wel lijken deze verder te gaan dan het gestelde in de nota van toelichting.

Allereerst is niet duidelijk of de wetgever beoogt tariefeisen te stellen aan oproepen naar alle niet-geografische nummers. Volgens de gedefinieerde bestemmingen in artikel 1 van het nummerplan voor telefoon- en ISDN-diensten zou dit betekenen dat alle nummers met een andere bestemming dan een geografische bestemming (zoals nummers uit de reeksen 06, 088, 084, 087) onder de reikwijdte van artikel 5, tweede lid vallen. Uit de nota van toelichting blijkt niet dat de wetgever dit beoogt. De scope van de wetgever lijkt zich veeleer te beperken tot bepaalde niet-geografische nummers zoals 0800- en 090x-nummers (-reeksen).

Voorts is de norm 'tarieven of andere vergoedingen voor oproepen naar niet-geografische nummers dienen vergelijkbaar te zijn met de tarieven of andere vergoedingen voor oproepen van en naar geografische nummers' niet duidelijk geformuleerd en lijkt deze niet in lijn met de strekking die de wetgever beoogt. KPN vraagt zich allereerst af of de wetgever met het gestelde in het tweede lid van artikel 5 daadwerkelijk beoogt een onderscheid tussen niet-geografische en geografische nummers te maken. Uit de nota van toelichting maakt KPN op dat de voorgenomen maatregel gericht is tegen mogelijke discriminatoire tariefverschillen tussen 'het bulk telefoonverkeer (vast-vast/vast-mobiel en mobiel-mobiel/mobiel-vast)' versus 'het verkeer naar bijzondere nummers (bijvoorbeeld 0800-/090x-nummers)'. Het tweede lid 'voor oproepen van en naar geografische nummers' is in dat geval niet correct geformuleerd en zou dan dienen te luiden 'voor oproepen van en naar geografische en mobiele nummers'. Op de tweede plaats is onduidelijk wat de wetgever bedoelt met 'tarieven of andere vergoedingen voor oproepen van en naar geografische nummers'? 'Tarieven voor oproepen van geografische nummers' kan opgevat worden als 'tarieven die gehanteerd voor oproepen vanaf vaste netwerken naar geografische en niet-geografische nummers'. 'Tarieven voor oproepen naar geografische nummers', kunnen tarieven zijn die gehanteerd voor oproepen vanaf vaste netwerken en/of mobiele netwerken naar geografische nummers. Tot slot roept de door de wetgever gekozen invulling van de tariefverplichting roept ook diverse vragen op. De norm 'vergelijkbaar' is voor meerdere uitleg vatbaar. Vergelijkbaar is niet hetzelfde als gelijk. De verplichting zegt ook niets over de hoogte van tarieven. Ook de bepaling 'en uitsluitend een afwijkend tarief of afwijkende vergoeding kunnen han-

teren indien dit noodzakelijk is om de extra kosten te dekken die gemoeid zijn met de oproepen naar een niet-geografisch nummer' is voor meerdere uitleg vatbaar en zal, gelet op de hoeveelheid aanbieders op wie de verplichting van toepassing is, tot veel discussies en tot veel verschillende uitkomsten leiden.

Deze onduidelijkheden maken niet alleen het naleven van deze verplichting voor aanbieders van openbare telefoondiensten moeilijk, ook het toezicht en de handhaving van deze verplichting door de toezichthouder leidt tot grote onzekerheid en (vermoedelijk) veel potentiële geschillen en procedures. Zoals KPN hierboven al heeft aangegeven, is zij primair van mening dat het ministerie van EL&I in strijd met het Europees kader tariefverplichtingen middels het conceptbesluit interoperabiliteit oplegt aan aanbieders van openbare telefoondiensten zonder onderzoek of die aanbieders beschikken over aanmerkelijke marktmacht. KPN verzoekt het ministerie van EL&I derhalve artikel 5 niet op te nemen in het definitieve Besluit interoperabiliteit.

Impact van deze maatregel

In het bijzonder voor 090X en 18xy nummerreeksen geldt dat de tarieven voor de eindgebruikers worden vastgesteld door de aanbieder van de inhoudsdienst. Deze 'contentaanbieder' betaalt de verkeerskosten naar dat nummer via originating accessdiensten. Dit stelsel is kort na de liberalisering van telefoondiensten in Nederland vastgelegd via het FIST, waarbij zowel civielrechtelijke als fiscaalrechtelijke ('wie moet BTW afdragen') en mededingingsrechtelijke ('wie stelt de eindgebruikerstarieven vast') aspecten een belangrijke rol speelden. Het destijds vastgelegde model is geïmplementeerd via het COIN, in interconnectieovereenkomsten en in billingsystemen van aanbieders. Het wijzigen van elementen in dat systeem leidt tot de noodzaak van aanpassingen van diverse IT en billing systemen, afstemming met marktpartijen/nummerhouders in de keten en met COIN, aanpassing van interconnectieovereenkomsten en afstemming met ministerie van Financiën nodig zijn. Bij de afweging of via wetgeving in dat systeem moet worden ingegrepen en met welke realistische ingangstermijn dat mogelijk is kan dan ook niet zonder nauwkeurige impactanalyse van al die noodzakelijke stappen.

Artikel 5a Besluit interoperabiliteit (tarieven voor oproepen naar nummers uit de Europese telefoonnummersruimte)

Het is KPN niet duidelijk wat op welke nummers die behoren tot de Europese telefoonnummersruimte artikel 5a betrekking heeft. Voor zover KPN weet, zijn er buiten +3883 – tot 31/12/2010 – geen nummers die behoren tot de Europese nummerruimte. +3883 ETNS is per 31-12-2010 ingetrokken door ITU.¹

Voorts roept de gekozen invulling van de tariefverplichting 'een aanbieder van openbare telefoondiensten dient voor oproepen van zijn eindgebruikers naar en van eindgebruikers die gebruik maken van nummers die behoren tot de Europese telefoonnummersruimte tarieven te hanteren die vergelijkbaar zijn met de tarieven voor oproepen van en naar ande-

¹ Europese Commissie (6 december 2010) An attempt was made in 2000 by the International Telecommunications Union (ITU) to introduce a European single numbering space. Under this scheme, a code - +3883 - was assigned to 24 European countries in order to develop a European telephony numbering space (ETNS). The objective of the ETNS was to promote pan-European services by making numbers available in circumstances where neither national nor global numbers were suitable or available. It was meant to allow pan-European companies, organisations and individuals to facilitate Europe-wide access to their services, but is due to lapse on 31st December.

re lidstaten van de Europese Unie' veel vragen op. De norm 'vergelijkbaar' is vaag en voor meerdere uitleg vatbaar. Onduidelijk is wat bedoeld wordt met tarieven voor oproepen van en naar andere lidstaten van de Europese Unie. Vergelijkbaar is niet hetzelfde als gelijk. De verplichting zegt ook niet over de hoogte van tarieven. KPN verzoekt het ministerie van EL&I over deze punten duidelijkheid te verstrekken.

3. BUDE (TEKST- EN BEELDBEMIDDELINGSDIENST)

Diensten en voorzieningen voor auditief en visueel gehandicapte gebruikers

KPN verzorgt op dit moment een teksttelefoondienst. Deze dienst maakt het mogelijk voor doven/slechthorenden om via een fysiek bemiddelingspersoon te telefoneren met mensen zonder handicap. De teksttelefoondienst is kostbaar, draait op een sterk verouderd platform en maakt gebruik van oude randapparatuur welke in het verleden door ziektekostenverzekeraars werden vergoed. Het gebruik van de dienst neemt al jaren af en modernere algemeen verkrijgbare communicatievormen, zoals chat en realtime text nemen toe. Om die reden heeft KPN er vorig jaar in haar reactie op het voorontwerp voor de Implementatiewet op gewezen dat het meent dat het belang is van gebruikers met een auditieve of visuele beperking er niet mee gediend is dergelijke diensten onder het rigide regime van de universele dienst te brengen.

Deze diensten kunnen ook, zoals in het verleden, buiten de Telecommunicatiewet om worden bekostigd, bijvoorbeeld via zorgverzekeringen. Dit heeft duidelijke voordelen:

- Het biedt betere mogelijkheden om het gebruik van uiteenlopende diensten te bevorderen die beter aansluiten bij de verschillende behoeften van gehandicapten, dan alleen regels op te leggen aan de aanbieder van een UD telecommunicatiedienst. Tijdens de informatiebijeenkomst van 12 april jl. werd ook van de zijde van dovenorganisaties aangegeven dat de in consultatie gebrachte regeling onvoldoende samenhang garandeert voor de beschikbaarheid van moderne hulpmiddelen.
- Het biedt meer flexibiliteit ten aanzien van het subsidiëren van innovatieve diensten.
- Het beschikbaar stellen van middelen via zorgverzekeringen kan ten goede komen aan de verscheidenheid aan diensten van gespecialiseerde aanbieders, in plaats van de gedwongen winkelnering van deze eindgebruikers bij de aan te wijzen UD aanbieder(s) met slechts enkele uniforme mogelijk snel verouderende diensten.

Gelet op de uitwerking van deze UD verplichtingen in het ontwerpbesluit universele dienstverlening eindgebruikers worden KPN's zorgen hieromtrent nog groter. Wanneer deze diensten en voorzieningen volgens het voorgenomen UD regime moeten worden aangeboden, beschouwt KPN dit als een onredelijke last met als gevolg dat deze voorzieningen voor eindgebruikers met een beperking tot het wettelijke minimum beperkt zullen blijven. De gekozen opzet biedt geen enkele stimulans tot innovatie, zal integendeel leiden tot een verstarring van een verouderd aanbod, dat kunstmatig goedkoop wordt gehouden en daarom de ontwikkeling van betere alternatieven zal verhinderen. Een analyse van de in de ontwerp-AMvB gekozen regeling illustreert dat nader.

Artikel 1.1. Bude ('welke randapparatuur moet ondersteund worden')

De omschrijving van 'teksttelefoon' en 'beeldtelefoon' leidt ertoe dat de aanbieder van de UD diensten een garantie zal moeten geven dat alle – in het verleden door zorgverzekeraars vergoedde, thans door zorgverzekeraars vergoedde en in de toekomst door zorgverzekeraars te vergoeden – randapparatuur ondersteund moet kunnen worden. Het is aan de UD aanbieder om diensten te bieden die de eindgebruiker in staat stelt van de bemiddelingsdiensten gebruik te maken. Dat betekent niet alleen dat de mogelijkheid moet bestaan om de thans gebruikte (op PSTN technologie gebaseerde) teksttelefoons te ondersteunen, maar ook potentieel op IP of mobiele technologieën gebaseerde diensten. Anders dan de UD verplichting van artikel 9.1, eerste lid onder a, worden hiermee sterk beperkende technische eisen voorgeschreven. De verwachte (gefaseerde) beëindiging van PSTN dienstverlening op termijn zou het bijvoorbeeld de UD aanbieder onmogelijk maken aan zijn verplichtingen te blijven voldoen. Ook heeft de aanbieder van de UD dienst geen garantie dat hij toegang zal kunnen krijgen tot alle (al dan niet 'proprietary') technologieën die nodig zijn om alle mogelijke apparaten te ondersteunen.

KPN voelt zich gesterkt in de conclusie dat op deze wijze de dienstverlening niet zal verbeteren door de vele – negatieve – reacties op de gekozen opzet vanuit dovenorganisaties tijdens de bijeenkomst van 12 april jl. op de gekozen opzet. Zonder vorm van standaardisatie zal deze regeling nooit kunnen werken. Het door EL&I tijdens de bijeenkomst aangegeven 'probleem' dat standaardisatie van randapparatuur niet mogelijk is in de Tw kan niet worden opgelost door dan maar de aanbieder van de UD te verplichten elke mogelijke technische standaard te ondersteunen die door enige zorgverzekeraar op enig moment wordt geaccepteerd. Daarenboven brengt deze regeling mee dat een potentiële gegadigde in het proces van opdrachtverlening een 'bod' moet doen dat moet worden gebaseerd op technische ontwikkelingen die nog niet kunnen worden voorzien. Dat zal slechts kunnen leiden tot onnodig hoge te compenseren bedragen.

Artikel 2.7 ('betaalbaarheid')

De kosten voor gesprekken met een tekst- en beeldbemiddelingsdienst mogen niet hoger zijn dan de kosten voor het bellen naar een geografisch nummer. Het is onduidelijk wiens tarief naar een geografisch nummer daarvoor als maatstaf wordt genomen. De verplichting kan gezien de plaats in het Bude alleen zijn gericht op de aanbieder van de UD dienst en niet tot alle aanbieders. De aanbieder van deze UD dienst kan daar alleen aan voldoen door voor zijn dienstverlening een geografisch nummer te gebruiken, maar het is de vraag of dat binnen het nummerplan ruimte biedt voor de noodzakelijke vervolgdiensten, of een 090x nummer met een laag tarief, nu in het nummerplan geen specifiek nummer beschikbaar is. Of dat tarief voor elke beller lager is dan het geografische tarief van zijn eigen aanbieder is niet iets waarvoor de aanbieder van deze UD dienst kan instaan, omdat hij die tarieven niet bepaalt.

De betaalbaarheidseis betekent volgens de toelichting voor de beeldbemiddelingsdienst vermoedelijk dat die 'gratis' moet zijn. Omdat die dienst mogelijk is via internettoegang en de betrokken gebruikers al een internet aansluiting zullen hebben met een vast maandtarief mag geen aanvullende vergoeding worden gevraagd. De rekening voor de dienst gaat naar de telecomsector, ten voordele van regelingen als de AWBZ. Een goede rechtvaardiging hiervoor ontbreekt, omdat – zoals hierna aangetoond – de kans groot is dat gebruikers er uiteindelijk ook niet beter van zullen worden.

Beperking innovatie

Hoe sympathiek de uitwerking van het vorenstaande ook lijkt, het moet worden betwijfeld of de regeling ook uiteindelijk tot een verbetering van de mogelijkheden voor auditief beperkte gebruikers zal leiden. De regeling leidt ertoe dat er een goedkope gefixeerde dienstverlening zal zijn, met onzekere gebruiksmogelijkheden, omdat het verzekeringsbeleid (vergoedingenbeleid) van zorgverzekeraars bepalend zal zijn. De kosten van voorzieningen worden via het stelsel verlegd vanuit AWBZ en zorgverzekeringen naar de telecomsector die daar verder nauwelijks invloed op kan uitoefenen. Door deze opzet zal de ruimte voor daadwerkelijk innovatieve diensten, die ervoor zorgen dat ook auditief beperkte gebruikers zoeken naar moderne technieken en daarmee minder zijn aangewezen op specifieke voorzieningen, worden beperkt. Die innovaties zullen immers mogelijk in eerste instantie duurder zijn dan de kunstmatig goedkoop gehouden UD-dienst, die door de telecomsector wordt gefinancierd. KPN is ervan overtuigd dat de opzet die nu is gekozen slechts leidt tot verstar- ring en niet tot daadwerkelijke lange termijn verbetering van de communicatiemogelijkhe- den van auditief en visueel beperkte gebruikers. De ervaringen die zijn opgedaan met de kunstmatig laag gehouden tarieven van de voormalige kerkteléfonoondienst strekken daarbij tot voorbeeld. Pas toen – op voorschrift van OPTA en ondanks groot maatschappelijk protest – de tarieven voor die dienst naar op kosten gebaseerd niveau werden gebracht ontstond er een prikkel en commerciële mogelijkheid voor de ontwikkeling van – veelal op internet ge- baseerde – alternatieven, die voor gebruikers beter en goedkoper zijn dan de oude dienst was. De gekozen opzet is daarom een stap terug in plaats van een stap vooruit.

Potentieel misbruik?

Tijdens de bijeenkomst van 12 april gaf EL&I aan op basis van buitenlandse ervaringen geen vrees te hebben voor potentieel misbruik van de dienst. KPN begrijpt dat voor de traditione- le teksttelefoons, maar zodra zorgverzekeraars ertoe zouden overgaan bijvoorbeeld Black- berries en iPhones te vergoeden valt de drempel om de dienst te gebruiken om via tarieven voor 'geografische tarieven' naar dure 090X- of buitenlandse nummers te bellen goeddeels weg. Vanuit de dovenorganisaties werd al aangegeven dat zij graag dergelijke middelen binnen het bereik van de regeling willen laten komen.

Beeldbemiddelingsdiensten

Thans bestaat in Nederland wel een tekstbemiddelingsdienst (de vrijwillig door KPN aange- boden Teleplusdienst), maar geen beeldbemiddelingsdienst. De kosten daarvoor zijn dan ook moeilijker in te schatten, maar gezien de aard van de dienst zullen die hoog zijn. De noodzakelijke gebarentolken zijn duurder dan de voor tekstbemiddeling noodzakelijke me- dewerkers en gezien de te stellen eisen van beschikbaarheid zal er moeilijk efficiënt gebruik kunnen worden gemaakt van hun beschikbare tijd.

Bemiddelingsdiensten naar 112 (en andere overheidsdiensten)

Volgens de toelichting moeten de bemiddelingsdiensten ook bemiddeling aanbieden naar 112, hoewel aangegeven wordt dat de 112 alarmcentrales eigen tekstbemiddelingsmoge- lijkheden hebben. De tussenweg via de UD bemiddelingsdienst is daarom inefficiënt, over- bodig en beperkt de mogelijkheid van goede hulp, omdat niet de locatie-informatie van de beller, maar van de bemiddelingscentrale zal worden meegegeven naar 112. KPN pleit er-

voor dat bij de 112 alarmcentrales en andere overheidsinstanties waarnaar veel verkeer plaatsvindt – in de toelichting wordt gesproken over de belastingdienst – zelf de benodigde voorzieningen voor goede communicatie inrichten. Thans bestaat bij veel zorgverzekeraars al de mogelijkheid van communicatie van e-mail, chatdiensten en andere moderne en efficiënte communicatietechnieken en de overheid zou dergelijke diensten ook beter in het leven kunnen roepen dan een complex, kostbaar en inefficiënt systeem van UD dienstverlening op te zetten.

Concluderend

Zoals KPN al heeft aangegeven in haar reactie op het (toen) voorontwerp van de Implementatiewet pleit KPN ervoor om de voorgenomen opzet integraal en in ieder geval op een aantal cruciale aspecten te heroverwegen. Met de gekozen opzet zal de doelstelling van het NRF niet optimaal gerealiseerd worden en KPN heeft ook de indruk dat bij de betrokken gebruikersorganisaties deze zorgen bestaan. Het zou in het belang zijn van een goede implementatie van de Europese doelstellingen en van een optimale dienstverlening aan de betrokken gebruikers om de implicaties van de voorgenomen opzet van deze dienstverlening voor de toekomstige gebruikers en aanbieder(s) van deze diensten met dovenorganisaties en potentiële aanbieders te onderzoeken en bespreken en na te gaan in hoeverre deze nog verbetering behoeft.

Teneinde de zorgen van dovenorganisaties weg te nemen, geeft KPN in overweging om in overleg te treden met VWS om te komen tot een gezamenlijke transparante visie over de voorzieningen voor gebruikers met een visuele of auditieve beperking en deze niet voordien zonder een heldere samenhang via UD regels in (alleen) de Telecommunicatiewet neer te leggen. De doelstelling van de regels zou moeten zijn om auditief en visueel beperkte gebruikers zo goed mogelijk van moderne communicatiemiddelen gebruik te laten maken. Juist door gebruik van deze middelen kan het mogelijk worden dat zij op vergelijkbare manier als overige gebruikers deelnemen aan het communicatieverkeer. De gekozen opzet draagt niet bij aan de dergelijke integratie, maar zorgt juist voor een verstarring van de bestaande situatie. Ook ontbreekt de inhoudelijke onderbouwing van de verschuiving van de kosten van deze voorzieningen van collectieve (zorg) voorzieningen naar de telecomsector.

4. BUDE (TRANSPARANTIEVERPLICHTINGEN)

Netneutraliteit (artikel 3.5b, eerste lid onder b en d)

KPN heeft met instemming kennis genomen van het voornemen van EL&I om in het Bude – en de nader daarop te baseren regels in het Rude – invulling te geven aan de uitgangspunten die al in enkele workshops met marktpartijen zijn bepaald. Daarbij worden transparantieverplichtingen in het leven geroepen ten aanzien van maatregelen die (kortweg) verkeer te sturen. De op p. 17 van de ontwerp-toelichting opgenomen vier punten zijn daarmee in overeenstemming. Wel vraagt KPN er aandacht voor dat de opening die in het derde lid wordt geboden om nadere regels te stellen 'omtrent de inhoud en de opmaak van de verstrekking van de .. gegevens' in theorie kan leiden tot praktische complicaties bij de invoering. KPN heeft er dan ook met instemming kennis van genomen dat ook voor deze regels tevoren overleg met marktpartijen zal plaatsvinden teneinde onnodige complicaties te voorkomen. Pas indien er zicht is op de inhoud van deze voorschriften kunnen aanbieders aangeven hoeveel tijd zij nodig hebben voor een zorgvuldige implementatie.