

Den Haag, 31-1-2019

Betreft: reactie vereniging NLconnect op
Wetsvoorstel overstappen telecom (deel overstappen)

Bezoekadres

Dr. Kuiperstraat 3-5
2514 BA Den Haag

Postadres

Postbus 16201
2500 BE Den Haag

T 070-3053333

E info@nlconnect.org

I www.nlconnect.org

Geachte heer/mevrouw,

NLconnect behartigt de belangen van ruim 65 partijen uit de gehele keten van bedrijven die breedbandnetwerken aanleggen en exploiteren, bedrijven die elektronische communicatiediensten leveren over deze digitale infrastructuur alsmede alle partijen die aan deze keten toeleveren. We stellen het bijzonder op prijs in de gelegenheid te worden gesteld te reageren op deze consultatie.

Het is onze ambitie om de voorsprong die ons land heeft als breedbandland te behouden en uit te bouwen door er voor te zorgen dat elke Nederlander en elk Nederlands bedrijf de beschikking krijgt over toekomstvast breedband. Hierbij speelt glasvezel als drager een centrale rol. Wij zijn van mening dat een toekomstvaste breedband-infrastructuur en hoogwaardige digitale toepassingen van levensbelang zijn voor ons vestigingsklimaat, onze maatschappij en de zich snel ontwikkelende digitale economie. In dat kader achten wij een gezondere marktwerking in alle segmenten van de breedband-keten randvoorwaardelijk.

Gezonde marktwerking is natuurlijk gebaat bij een soepel overstapproces voor eindgebruikers. Het is onze ervaring dat - in elk geval op de residentiële markt - dit proces momenteel suboptimaal functioneert. De markt wordt gedomineerd door twee grote spelers. Deze beide partijen met aanmerkelijke marktmacht opereren conservatief binnen de zelfregulering, door deze onvoldoende na te leven en in onvoldoende mate actueel te houden. Kennelijk vrezen genoemde dominante partijen dat overstappers tot churn leiden en laten zij dat belang prevaleren boven een gezonde markt.

Onze leden ondervinden dagelijks dat overstapdrempels potentiële concurrentie door kleinere aanbieders belemmeren. We onderschrijven van harte uw analyse dat asymmetrische belangen tussen marktpartijen (grote versus kleine providers) aan een effectieve zelfregulering in de weg staan. Wij steunen dan ook graag de gedachte achter dit voorstel om een steviger wettelijke basis te creëren om eenvoudig te kunnen overstappen. Hoe meer drempels er kunnen worden weggenomen, des te beter het is voor de consument en de diversiteit en concurrentie in de markt.

Wij steunen in dat kader de door uw ministerie voorgestelde maatregelen tegen ongewenste overstap op de kleinzakelijke markt, tegen het ontmoedigen van een overstap, voor juiste informatieverstrekking aan eindgebruikers over het overstapproces en voor het waarborgen van de continuïteit van dienstverlening bij een overstap.

Desalniettemin hebben we enkele opmerkingen bij het voorstel aangaande overstappen. Dat geldt ook voor de voorstellen aangaande geografisch onderzoek naar het bereik van elektronische communicatienetwerken. Op dit laatste onderwerp reageren wij separaat en niet-openbaar.

Wettelijke regeling voor e-mail forwarding ontbreekt

Allereerst ontbreekt tot onze spijt een regeling voor e-mail forwarding in de residentiële markt. In onze ogen moet e-mail forwarding voor klanten net zo vanzelfsprekend worden als nummerportabiliteit.

Anders dan zakelijke eindgebruikers beschikken de meeste consumenten niet over een eigen domeinnaam, maar maken zij gebruik van e-mailadressen die deel uitmaken van domeinen van derden. Het gaat dan om (1) online e-maildiensten als Gmail, Outlook/Hotmail, en iCloud of (2) om e-mailadressen die worden verstrekt door de accessprovider.

E-mailadressen die worden verstrekt door de accessprovider zijn vaak al lang in gebruik, vormen de primaire manier waarop consumenten met bedrijven en de overheid communiceren en zijn gekoppeld aan een keur aan accounts. Consumenten die het mailadres van hun provider actief gebruiken, geven hieraan vaak de voorkeur boven de gratis online diensten omdat hun data bij hun accessprovider veilig is.

Deze categorie e-mailadressen kan bij overstappen naar een andere provider veelal niet worden meegenomen naar de ontvangende provider omdat de overdragende aanbieder dit ofwel niet aanbiedt als aparte dienst ofwel omdat de overdragende aanbieder niet bereid is te komen tot het forwarden van e-mail of het bieden van toegang tot de mailbox gedurende een periode langer dan een maand. Deze periode van een maand is onderdeel van de overstapservice van COIN. Tot voor kort was er overigens één grote aanbieder die zelfs weigerde deze zelfgemaakte afspraak voor een maand forwarding/ toegang tot de mailbox na te komen.

Met name bij vraagbundelingsinitiatieven ondervinden providers in toenemende mate dat (dreigend verlies van) het e-mailadres voor sommige consumenten een overstapdrempel is. Deze belemmering draagt niet bij aan een succesvolle vraagbundeling en daarmee uitrol van glasvezel in kernen en buitengebieden.

Niet alleen leden van NLconnect zijn de mening toegedaan dat hier sprake is van een overstapdrempel. Uit onderzoek van Telecompaper in oktober 2018 blijkt dat 'het niet willen veranderen van e-mailadres' op plek drie staat van overstapdrempels in de ogen van consumenten: 19% van de Nederlandse consumenten geeft aan het gebruik van het mailadres van de internetprovider als een overstapdrempel te zien.¹

Er is momenteel dus geen effectieve zelfregulering die bovenstaande overstapdrempel voorkomt.² Daar lijkt ook geen zicht op, aangezien er in de FIST taskforce overstappen, waarin de deelnemers afspraken over een overstapservice maken, geen consensus is om de in het kader van de overstapservice afgesproken e-mail forwarding van één maand uit te breiden naar een langere periode.³ NLconnect ziet dit als een typisch voorbeeld van genoemde asymmetrische belangen.

We verzoeken uw ministerie in dit wetsvoorstel dan ook een regeling op te nemen om deze overstapdrempel weg te nemen. Hiermee zou ons land meteen gehoor geven aan overweging 311 van de nieuwe European Electronic Communications Code (verder EECC) en artikel 115 van de

¹ De top vijf is: (1) de verschillen in prijs of inhoud van concurrerende pakketten zijn te klein, (2) een verwachte achteruitgang in internetsnelheid, (3) het niet willen veranderen van e-mailadres, (4) geen zin hebben om zich te oriënteren op wat andere beschikbare internetaanbieders aan alternatieven te bieden hebben en (5) het verlies van voordelen bij een combinatie van vaste en mobiele diensten bij dezelfde aanbieder. Zie: Telecompaper Consumer Insights Panel Q3 2018 en <https://www.telecompaper.com/nieuws/klein-prijsverschil-grootste-overstapdrempel-bij-wisselen-van-internetaanbieder--1264006>

² Eind jaren '90 kende het NLIP-keurmerk van weleer (artikel 5 onder d) nog wel een 'forwarding regeling'.

³ zo blijkt uit het verslag Taskforce Overstappen Consumenten van 08-03-2018

EECC implementeren.⁴ Op basis van artikel 115 EECC moeten lidstaten er voor zorgen dat alle accessproviders e-mail forwarding aanbieden aan vertrekkende klanten.⁵ De code laat de periode in het midden.

Wij stellen voor dat overdragende provider wordt verplicht om *tot een jaar na de overstap* e-mail te forwarden naar een door de consument aan te geven, danwel de overstappende consument gedurende een jaar na de overstap toegang te geven tot zijn oude mailbox. NLconnect stelt deze periode voor omdat met elke organisatie waarmee een consument een relatie heeft minimaal één keer per jaar mailcontact plaatsheeft. Het gaat bijvoorbeeld om communicatie van crediteuren, notificaties van de mijn overheid berichtenbox of om abonnementen. Gedurende de periode van een jaar heeft de betreffende consument dan de tijd om zijn accounts en abonnementen over te zetten naar het nieuwe mailadres. Deze termijn sluit ook aan bij de termijn die de gezamenlijke banken om soortgelijke redenen hanteren bij hun overstapservice.⁶

Aanknopingspunten voor een regeling zouden kunnen worden gevonden in artikel 4.10 Telecommunicatiewet (nummerportabiliteit) en het besluit nummerportabiliteit of in hoofdstuk 7 Telecommunicatiewet (eindgebruikersbelangen), welk hoofdstuk met dit voorstel reeds wordt aangepast. In België is overigens al sinds 2011 wetgeving op dit punt, namelijk in artikel 121/1, 1e lid Telecomwet (hoofdstuk 3, bescherming van de eindgebruikers).⁷ Het Belgische voorbeeld kent een periode van anderhalf jaar.

Daarnaast stellen wij voor dat aanbieders de verplichting krijgen om een e-mail only aanbod aan consumenten te doen, zodat consumenten tegen een maandbedrag hun bestaande mailadres kunnen behouden.

Verplicht aanbieden van overstapservice overbodig en duur

In het voorgestelde artikel 7.2c derde lid onder a wordt voorgesteld dat de ontvangende aanbieder actief een overstapservice aanbiedt. Deze bepaling lijkt ons overbodig. Elke ontvangende provider heeft ook zonder deze wettelijke verplichting immers reeds de prikkel om nieuwe klanten te werven, waarbij het aanbieden van een overstapservice instrumenteel kan zijn. Deze bepaling volgt in onze optiek ook niet uit de EECC (artikel 106, lid 6), waarin uitsluitend is beschreven dat de ontvangende aanbieder het overstap- en overdrachtsproces leidt, *zoals*

⁴ Overweging 311: A common practice by providers of internet access services is to provide customers with an e-mail address using their commercial name or trade mark. In order to ensure end-users do not suffer lock-in effects related to the risk of losing access to e-mails when changing internet access services, Member States should be able to impose obligations on providers of such services, on request, either to provide access to their e-mails, or to transfer e-mails sent to the relevant e-mail account(s). The facility should be provided free of charge and for a duration that is considered to be appropriate by the national regulatory authority.¹

⁵ Annex VI, onderdeel b sub b: E-mail forwarding or access to e-mails after termination of the contract with a provider of an internet access service. his facility shall, on request and free-of-charge, enable end-users who terminate their contract with a provider of an internet access service to either access their e-mails received on the e-mail address(es) based on the commercial name or trade mark of the former provider, during a period that the national regulatory authority considers necessary and proportionate, or to transfer e-mails sent to that (or those) address(es) during that period to a new email address specified by the end-user.

⁶ <https://www.overstapservice.nl>. De banken hanteren een termijn van 13 maanden omdat dan alle bij- en afschrijvingen minimaal 1 keer per jaar zijn langsgelopen.

⁷ 'Wanneer een eindgebruiker een einde maakt aan zijn overeenkomst met een aanbieder van een internettoegangsdienst betreffende zijn internettoegangsdienst en deze overeenkomst de mogelijkheid bood om e-mailadressen aan te maken gebaseerd op de handelsnaam en/of de merken waarmee deze internettoegangsdienst wordt gecommmercialiseerd, dan kan de eindgebruiker, op zijn verzoek, van de aanbieder van de internettoegangsdienst die hij verlaat gedurende minstens achttien maanden volgend op de beëindiging van de overeenkomst, naar keuze van de aanbieder, één van de twee volgende faciliteiten verkrijgen: de instelling van een automatisch onderscheppingmechanisme, dat elektronische post die toekomt op het of de aangemaakte e-mailadressen doorstuurt naar een nieuw door de eindgebruiker te kiezen e-mailadres; een toegang tot de elektronische post die toekomt op het of de aangemaakte e-mailadressen. '

beschreven in de leden 1 en 5 van artikel 106. Die artikelen gaan voor wat betreft de overstap naar een andere aanbieder van internettoegangsdiensten alleen over informatieverstrekking richting de eindgebruiker en de continuïteit van de internettoegangsdienst. Nergens is sprake van een verplichte actieve overstapservice waarbij de ontvangende aanbieder met een volmacht van de abonnee opzegt.

Er zijn - vooral kleinere - providers die momenteel geen actieve overstapservice aanbieden zoals bijvoorbeeld ingericht in COIN-verband. De reden hiervoor is veelal gelegen in kosten. Met dit voorstel verhoogt het ministerie dus de kosten voor enkele kleinere providers, hoewel dat niet wordt aangegeven bij de inventarisatie van de nalevingskosten op pagina 8 van de MvT. Deze hogere kosten voor kleine providers zijn in onze ogen contrair aan de doelstelling van een concurrerende telecommunicatiemarkt. Wij pleiten derhalve voor een vrijstelling voor kleine providers en/of een tegemoetkoming in de kosten voor aansluiting bij de overstapservice van COIN voor deze providers.

In het betreffende artikel wordt gesteld dat de ontvangende aanbieder *namens de abonnee* de overdragende aanbieder informeert en de overeenkomst met die aanbieder opzegt. Het is ons niet duidelijk wat precies wordt bedoeld met de zinsnede 'namens de abonnee'. Gaat het hier om een volmacht?

Nadere duiding van misbruik van het overstapproces

In voorgesteld artikel 7.2c, tweede lid, onderdeel c is een verbod op het misbruiken van overstapproces opgenomen. In het huidige COIN-overstapproces is opgenomen dat de klant de order bij de ontvangende aanbieder kan annuleren, binnen 7 werkdagen na verzending van het eerste bericht door de ontvangende aanbieder naar de overdragende aanbieder (de zogenaamde Contract Termination Request).⁸

Helaas is het bij sommige overdragende aanbieders staande praktijk om zeer actief retentieacties met hoge kortingen te gaan uitvoeren richting de klant die reeds heeft aangegeven te willen overstappen, zodra dit eerste bericht door de ontvangende aanbieder naar de overdragende aanbieder is verstuurd. Het overstapproces wordt daarmee in onze optiek door deze aanbieders misbruikt. Deze acties frustreren in vraagbundelingstrajecten eveneens de uitrol van nieuwe glasvezelnetwerken.

Wij pleiten er voor om in de memorie een nadere duiding op te nemen van wat moet worden verstaan onder 'misbruiken van het overstapproces'. Wat ons betreft moet duidelijk worden dat de overdragende provider geen retentieacties uitvoert richting de overstappende klant nadat deze een overstapverzoek heeft ingediend bij de ontvangende provider.

Onduidelijk begrippenkader

In algemene zin valt het op dat de woordkeuze in enkele definities en artikelen in het voorstel afwijkt van die in de EECC. Zo wordt in artikel 7.2c lid 2 sub a gesproken van 'adequate' informatie terwijl in artikel 106 lid 1 EECC het begrip 'toereikende' informatie wordt gehanteerd. Wij verzoeken u zoveel mogelijk aan te sluiten bij de definities in de EECC. Specifiek ten aanzien van het begrip 'adequate' informatie vragen wij ons af wat hieronder in het kader van het overstapproces precies moet worden verstaan.

Anders dan in de definitie van ontvangende aanbieder is in de definitie van overdragende aanbieder niet expliciet dat het hier uitsluitend gaat om overdragend in de context van een overstap. Wij adviseren u deze definitie hierop aan te passen.

⁸ FIST TF Overstappen Consumenten (OD), Besluiten Overstapservice Consumenten – versie 3.2 – 6 april 2017, besluit 4

Vanzelfsprekend altijd bereid tot nadere toelichting,

Met vriendelijke groet,

Mathieu Andriessen
directeur