



Consultatie Wetsvoorstel overstappen telecom

Reactie van KPN op het consultatiedocument van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat van 14 december 2018

- OPENBARE VERSIE -

KPN
Contactpersonen: mr. I.M.A. van der Hart
Postbus 30 000
2500 GA Den Haag
iris.vanderhart@kpn.com

Kenmerk: 20193101-lvdH

31 januari 2019

1. INLEIDING

KPN heeft kennisgenomen van het wetsvoorstel overstappen en geografisch onderzoek van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat dat op 14 december 2018 ter consultatie aan de markt is voorgelegd. De regeling inzake het uitvoeren van een geografisch onderzoek naar het bereik van elektronische communicatienetwerken is relevant voor alle aanbieders van openbare elektronische communicatienetwerken. Voor de reactie hierop verwijst KPN naar de reactie die B&B namens de deelnemers van de Ronde Tafel en De Groep Graafrechten heeft opgesteld.

In het onderhavige document geeft KPN een reactie op het onderdeel overstappen van het wetsvoorstel. In een bijlage zijn enkele opmerkingen in detail op het voorstel opgenomen. Voor de reactie op de tweede vraag bij de consultatie of er regels gesteld zouden moeten worden over tijdelijke e-mailforwarding/toegang na beëindiging van het contract met de internetprovider, verwijst KPN naar zijn reactie van 5 oktober 2018 (kenmerk: GCO/18/U/057).

2. TIMING WETSVOORSTEL

KPN waardeert het wetsvoorstel overstappen en onderschrijft de afweging die ten aanzien van het wetsvoorstel voor overstappen in het integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (hierna: IAK) is gemaakt. Eenvoudig en laagdrempelig kunnen wisselen van telecomaandier is de motor voor een concurrerende telecommarkt. In Nederland hebben marktpartijen hiervoor vrijwillig goed werkende afspraken gemaakt in de Stichting FIST en ter uitvoering daarvan binnen Vereniging COIN. Op basis van deze zelfreguleringsafspraken is er thans een efficiënte en eenvoudige *“overstapservice voor losse en gebundelde diensten”* voor consumenten en ook is er een vergelijkbare overstapservice voor zakelijke abonnees. Ondanks deze goede resultaten met zelfregulering, hebben marktpartijen als geen ander ervaren dat er grenzen zijn aan hetgeen met vrijwillige zelfregulering kan worden bereikt. KPN is nota bene steeds een warm pleitbezorger geweest van het wettelijk verankeren van de zelfreguleringsafspraken over overstappen.

Deze wettelijke basis wordt nu gecreëerd door voor een deel vooruit te lopen op de implementatie van de nieuwe Richtlijn tot instelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie (hierna: EEC). De definities onder artikel 1.1 en de artikelen 7.2c tot en met 7.2d van het wetsvoorstel betreffen deels een implementatie van diverse definities en de bepalingen over nummerportabiliteit en overstappen van internettoegangsdiensten (artikel 106 EEC) en de bepalingen over overstappen met gebundelde aanbiedingen (artikel 107 EEC) van Titel III – rechten van de eindgebruiker van de EEC.

KPN meent dat deze aanpak om een aantal redenen niet wenselijk is. Allereerst blijkt uit Titel III EEC dat de definities en bepalingen die geïmplementeerd worden in het wetsvoorstel, nauw verbonden zijn met andere bepalingen in deze Titel, zoals artikelen 102, 103, en 105 en de bijlagen VI, VIII, IX en X van de EEC. Daar wordt in het wetsvoorstel geen rekening mee gehouden. Ook wordt in het wetsvoorstel geen rekening gehouden met het feit dat de implementatie van artikel 106 en 107 EEC impact heeft op artikel 4.10 Telecommunicatiewet (hierna: Tw) over nummerportabiliteit. Tot slot is de in het wetsvoorstel gehanteerde redactie niet in lijn met de in de EEC gehanteerde redactie van definities en artikelen.

Vanwege de onderlinge samenhang van de artikelen in Titel III EEC, de relatie met artikel 4.10 Tw en de verschillen in redactie creëert het vooruitlopen op de implementatie van de artikelen 106 en 107 EEC onduidelijkheid en onzekerheid en leidt potentieel tot grote inefficiënties in het wetgevingstraject en daarmee ook tot grote impact voor de markt. KPN vreest dat de

middels dit wetsvoorstel in de Tw ingevoegde definities en artikelen bij de integrale implementatie van de EECC in nationale wetgeving (opnieuw) dienen te worden herzien. Tweemaal wijzigen van dezelfde wetgeving binnen korte tijd is niet zorgvuldig.

Niettegenstaande dat een wettelijke regeling met betrekking tot overstappen nodig is en de inspanning van het ministerie gewaardeerd wordt, zou het op dit moment beter zijn om de bepalingen met betrekking tot de rechten van eindgebruikers integraal te herzien bij de implementatie van de EECC. De tijdwinst die thans nog met dit wetsvoorstel – dat op 4 december 2017 aan de Tweede Kamer was aangekondigd¹ – gerealiseerd kan worden, is gering. Ervan uitgaande dat de behandeltijd van een wetsvoorstel op het moment van indiening bij de Raad van State gemiddeld genomen anderhalf jaar is, en dat de EECC uiterlijk op 21 december 2020 – dit is minder dan 2 jaar – omgezet dient te zijn in nationale wet- en regelgeving, zal dit grosso modo een voordeel van maximaal een half jaar opleveren. Tot slot doen er zich op dit moment met betrekking tot de bestaande goed werkende overstapafspraken in de operationele uitvoering geen problemen voor, die een versnelde implementatie van artikel 106 en 107 EECC vereisen.

Voor de gestelde voorschriften in het wetsvoorstel om te waarborgen dat eindgebruikers niet tegen hun wil worden overgezet naar een andere aanbieder, ligt dit anders omdat deze maatregel voortvloeit uit de motie Weverling/Paternotte² zoals ook in het IAK is aangegeven. Deze motie verzoekt het schriftelijkheidsvereiste bij overstappen voor kleinzakelijke ondernemers, zoals dit geldt voor consumenten, wettelijk mogelijk te maken om daarmee slamming tegen te gaan.

3. HET WETSVOORSTEL BEHOEFT NADERE CONCRETISERING

Bij artikel 7.2b van het wetsvoorstel geeft KPN een aantal suggesties in overweging. Artikel 7.2b, eerste lid, geeft in feite slechts een definitie van een *'overeenkomst op afstand'*. Het lijkt logisch deze definitie op te nemen in artikel 1.1 van het wetsvoorstel. Daarnaast valt op dat de redactie van artikel 7.2b, eerste lid, wijkt af van de redactie van artikel 6:230v, zesde lid, BW. Zo ontbreekt de uitzondering waarin een tussen partijen bestaande overeenkomst wordt verlengd of vernieuwd en geldt het schriftelijkheidsvereiste ruimer dan enkel voor overeenkomsten op afstand tot het geregeld verrichten van diensten. Het is wenselijk om ten aanzien van het schriftelijkheidsvereiste voor overeenkomsten op afstand, daar waar mogelijk, aan te sluiten bij de huidige regelingen uit het BW. Verder geldt het schriftelijkheidsvereiste zoals in dit artikel omschreven, enkel voor een overeenkomst die het gevolg is van een gesprek per telefoon (telefonische acquisitie). Zoals de Memorie van Toelichting aangeeft, blijven er daarmee echter wel situaties bestaan (i.c. misleidende schriftelijke acquisitie of colportage), waarop het schriftelijkheidsvereiste niet van toepassing is. De wetgever gaat er vanuit dat in die gevallen artikel 7.2c, tweede lid, onderdeel d van het voorstel waarborgt dat de overstap niet zonder expliciete instemming van de abonnee plaatsvindt. Artikel 7.2c, tweede lid, onderdeel d, biedt echter minder waarborgen dan artikel 7.2b omdat het eerstgenoemde artikel de expliciete instemming van de abonnee niet nader invult.

De nieuwe voorschriften in artikel 7.2c en 7.2d met betrekking tot overstappen behoeven met betrekking tot de rol van de ACM, de samenloop met de beleidsregel Nummerportabiliteit en de relatie met zelfregulering nadere verduidelijking dan wel concretisering.

¹ Kamerstukken 2017/2018, 26 643, nr. 502

² Kamerstukken 2017/2018, 24 095, nr. 429

Ten eerste lijkt het wetsvoorstel ruimte te bieden aan zelfregulering door de telecomaانبieders, met daarbij een informele adviesrol voor de ACM. De afgelopen 10 jaar hebben marktpartijen en de overheid in Nederland zich ingespannen om te zorgen voor effectieve overstap- en porteerprocessen. Marktpartijen hebben in FIST- en COIN-verband invulling gegeven aan nummerportabiliteitsverplichting en afspraken over overstappen gemaakt, en zij zich blijven inspanssen om deze processen steeds verder te verbeteren. KPN onderschrijft het gestelde uitgangspunt dan ook dat zelfregulering de voorkeur heeft boven regelgeving. De mogelijkheid in artikel 7.2c, vijfde lid, tot het stellen van nadere regels krachtens AMvB creëert echter in dit opzicht onduidelijkheid en onzekerheid. Dit geldt ook voor de bepaling over compensatie in artikel 7.2c, zesde lid. Onduidelijk is in hoeverre hier ruimte is voor zelfregulering. Ook wordt uit het wetsvoorstel niet duidelijk hoe bestaande zelfreguleringsafspraken en de adviesrol van de ACM zich verhouden tot de wettelijke voorschriften in artikel 7.2c met betrekking tot de verplichte overstap-service. KPN verzoekt de mogelijkheid van zelfregulering en de rol van de ACM daarbij duidelijker te verankeren in het wetsvoorstel. Daarnaast is duidelijkheid over de bestaande zelfreguleringsafspraken van groot belang voor de markt. Marktpartijen, COIN en FIST moeten weten waar zij aan toe zijn nu en in de toekomst. Het wetsvoorstel kan potentieel impact hebben op de bedrijfsvoering en investeringsbeslissingen van telecompactijen en op de huidige porteer- en overstapprocessen van COIN, die respectievelijk zijn vormgegeven ter invulling van artikel 4.10 Tw en zelfregulering.

Ten tweede wordt de inhoudelijke implementatie van verplichtingen van artikel 7.2c, eerste tot en met vierde lid, en van regels over compensatie van de abonnee van artikel 7.2c vijfde lid, via delegatie doorgeschoven naar lagere regelgeving. Dat past bij het karakter van een 'kaderwet' zoals de Tw nu eenmaal is, maar het creëert tegelijkertijd onzekerheid. Zo is onduidelijk in welke vorm en in welke situaties compensatie van de abonnee moet worden voorzien, hoe wordt bepaald bij welke partij de verplichting rust tot compensatie (latende of ontvangende aanbieder of beiden) en hoe eventuele nadere regels zich zouden verhouden met andere compensatieverplichtingen uit de Tw en EECC. Ook lijkt de voorgestelde delegatiebepaling over compensatie niet volledig in overeenstemming met de inhoud die is voorgeschreven op Europees niveau. KPN gaat ervan uit dat deze bepalingen van lagere regelgeving afzonderlijk – en uiterlijk gelijktijdig met de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel – in consultatie zullen worden gebracht, zodat het geheel aan nieuwe regelgeving kan worden beoordeeld op consistentie en effecten. Daarnaast bestaat er reeds op artikel 4.10 Tw gebaseerde regelgeving en beleid, zoals het Besluit Nummerportabiliteit, de Beleidsregels Nummerportabiliteit 2008 (ACM) en de Beleidsregels Nummerportabiliteit in verband met ongewenste overstap (EZK). KPN verzoekt (in de wet of in de MvT) de relatie tussen het wetsvoorstel en deze regelgeving te verduidelijken.

Ten derde wordt – anders dan in de in artikel 7.2c gestelde delegatiebepaling – in de Memorie van Toelichting een grote rol toegekend aan ACM nu daarin wordt bepaald dat de ACM handhavend kan optreden indien niet aan de verplichtingen van artikel 7.2c wordt voldaan, geschillen tussen aanbieders over de naleving van artikel 7.2c kan beslechten en beleidsregels kan vaststellen. KPN verzoekt (in de wet of in de MvT) de relatie tussen zelfregulering, de delegatiebepalingen en de rol van de ACM te verduidelijken.

4. NIET GEIMPLEMENTEERDE, MET OVERSTAPPEN SAMENHANGENDE, EECC BEPALINGEN

Als gevolg van dit wetsvoorstel dient tevens Hoofdstuk 12 – Geschillen Tw herzien te worden. Op grond van artikel 25 EECC dienen lidstaten ervoor te zorgen dat geschillen tussen aanbieders

en abonnees met betrekking tot de toepassing van de artikelen 102 tot en met 107 EEC beslecht kunnen worden. Bepaalde onderdelen van artikel 106 EEC, zoals voorschriften ten aanzien van sancties en vooruitbetaalde diensten en hiermee samenhangende informatieverplichtingen, worden ook niet meegenomen in dit wetsvoorstel. Uit het oogpunt van bescherming van eindgebruikers is het niet implementeren van deze bepalingen niet goed te verklaren. In ieder geval heeft het tot gevolg dat verplichtingen met betrekking tot overstappen bij de integrale implementatie van de EEC in nationale wetgeving (opnieuw) dienen te worden herzien.

5. CONCLUSIE

Gelet op het bovenstaande pleit KPN ervoor het wetsvoorstel te beperken tot het uitvoeren van de motie Weverling/Paternotte. Dit sluit tevens aan bij de beleidsregel Nummerportabiliteit. KPN dringt erop aan de overige bepalingen van het wetsvoorstel – te weten de bepalingen uit de EEC met betrekking tot nummerportabiliteit en overstappen – mee te nemen in de integrale implementatie van de EEC in nationale wet- en regelgeving. Het voor een deel vooruitlopen in onderhavige wetsvoorstel is inefficiënt.

BIJLAGEN – DETAILOPMERKINGEN WETSVORSTEL

Belang van consistent en juist woordgebruik

- Het gebruik van ‘sluiten van een overeenkomst’/ ‘aangaan van een overeenkomst’ / ‘dienst(en) die zijn verstrekt of verkocht’ en het ‘afnemen van diensten’ (artikel 4.10 Tw).
- In dit artikel 7.2b, eerste lid, wordt de term ‘eindgebruiker’ gehanteerd, naar verwachting nu dit artikel toeziet op de totstandkoming van een overeenkomst op afstand. Pas na totstandkoming van een overeenkomst is sprake van een ‘abonnee’.
- Zie artikel 7.2c, derde lid, onderdeel a: in plaats van ‘opzeggen’ zou hier moeten staan ‘beëindigen’.
- In de MvT worden de termen ‘kleinzakelijke ondernemers’ en ‘kleine ondernemingen’ gebruikt. KPN neemt aan dat hiermee wordt bedoeld ‘micro en kleine ondernemingen’, zoals geformuleerd in de EECC. Om verwarring te voorkomen, is consistent woordgebruik wenselijk.

Artikel 1.1 - Definities

- **Bundel:** de redactie van de definitie ‘bundel’ in het wetsvoorstel wijkt af van de redactie in artikel 107, eerste lid, EECC en ‘een bundel is een dienst’ is taalkundig niet juist want bij een bundel is er altijd sprake van meer dan een dienst. Suggestie om de formulering van artikel 107 EECC één-op-één over te nemen: ‘een bundel van diensten of bundel van diensten en eindapparatuur die ten minste een internettoegangsdienst of een voor het publiek beschikbare nummergebaseerde interpersoonlijke communicatiedienst omvat’. In het wetsvoorstel wordt geen rekening gehouden met het feit dat de term ‘openbare telefoondienst’ binnen de definitie van bundel volgens overweging 14 EECC vervangen moet worden door de meer hedendaagse en technologie neutrale term ‘spraakcommunicatiedienst’.
- **Overdragende aanbieder en ontvangende aanbieder:** ontvangende en overdragende aanbieder worden niet gedefinieerd in de EECC. Onduidelijk waarom dit in Tw wel gedefinieerd dient te worden. Verder zijn de definities van overdragende en ontvangende aanbieder niet inconsistent. De definitie van ontvangende aanbieder wordt gekoppeld aan de overstap en deze koppeling ontbreekt in de definitie van overdragende aanbieder. Tot slot is het wenselijk om te verduidelijken of de definities ‘overdragende aanbieder en ontvangende aanbieder’ enkel in de context van een aanbieder gestuurde overstap(service) dienen te worden gezien, en dus niet in een klant gestuurde overstap.
- **Overstappen:** overstappen wordt in de EECC niet gedefinieerd. De toegevoegde waarde van het definiëren van ‘overstappen’ in de Telecommunicatiewet is onduidelijk. Onduidelijk of de definitie ook op bundels ziet omdat het spreekt over een dienst.
- **Verordening:** artikel 1.1 kent thans een definitie van de ‘netneutraliteitsrichtlijn’ 2015/2120. In het wetsvoorstel wordt diezelfde verordening opnieuw gedefinieerd, maar onder andere naam. Dat lijkt een misverstand en anders is het onwenselijk om hetzelfde begrip onder twee afkortingen te definiëren. Daarnaast ontbreekt er in het wetsvoorstel een verwijzing naar de Richtlijn tot vaststelling van het Europees wetboek

voor elektronische communicatie³, terwijl hier in de Memorie van Toelichting wel naar verwezen wordt.

Artikel 7.2c,

tweede lid, onderdeel a t/m d

- Het is niet helder wat onder adequate informatie wordt verstaan en of hier bedoeld op de reeds bestaande informatieverplichtingen voortvloeiend uit de artikel 7.1 Tw en 6:230b, 6:230l en 6:230m BW (volgt uit richtlijn consumentenbescherming) of op informatieverplichtingen in artikel 102 en 103 en annex VIII en IX EECC. Verder hebben de aanbieders die deelnemen aan de overstapservices afspraken gemaakt over de informatievoorziening aan zowel eindgebruikers als abonnees. Hoe verhouden deze afspraken en wetgeving zich tot elkaar? Uit het wetsvoorstel is onduidelijk of deze afspraken toereikend zijn en hoe daar mee omgaan zal worden. Dit leidt tot onzekerheid in de markt.
- Onduidelijk is in welke gevallen er sprake is van het vertragen en misbruiken van het overstapproces en wanneer er sprake is van expliciete instemming van de abonnee. In de Memorie van Toelichting wordt verwezen naar de beleidsregel nummerportabiliteit in verband met ongewenste overstap, waarin is uiteengezet hoe de betrokken aanbieders invulling kunnen geven aan het voorkomen van slamming zonder dat dit koste gaat van een laagdrempelig overstapproces (waaronder hoe om te gaan met het opvragen van wilsuitingen bij een aanbiedergerstuurde overstap). Echter, deze verwijzing is niet afdoende omdat de beleidsregel nummerportabiliteit lagere regelgeving betreft en een beperktere scope heeft. Het verdient daarom de voorkeur om deze verplichting nader uit te zetten in het onderhavige wetsvoorstel of de MvT.

derde lid, onderdeel a

- Onduidelijk is waarom wordt gekozen voor de redactie van twee handelingen (informer en opzeggen), terwijl het opzeggen, of beter beëindigen, volstaat.
- Opgemerkt wordt dat met dit wetsvoorstel mogelijk een ander regime wordt gehanteerd ten aanzien van beëindiging van de overeenkomst bij overstappen dan het huidige regime voor nummerportabiliteit. In het wetsvoorstel is *'op te zeggen met ingang van de dag waarop de ontvangende aanbieder de levering activeert'* opgenomen in artikel 7.2c, derde lid, onderdeel a. In artikel 106, zesde lid, laatste zin EECC is opgenomen *'shall be terminated automatically'*. Dit lijkt af te wijken van het huidige regime voor nummerportabiliteit uit artikel 4.10 Tw, waarbij een abonnee slechts een beroep kan doen op nummerportabiliteit in geval van rechtsgeldige beëindiging van de overeenkomst. Het is onduidelijk hoe deze regelingen zich tot elkaar verhouden; in ieder geval leidt het afwijken van het huidige regime tot onzekerheid en onduidelijkheid. Tot slot lijkt de term *'beëindigen'* beter op zijn plaats dan de term *'opzeggen'* omdat in het laatste geval geen rekening wordt gehouden met een opzegtermijn waardoor het risico van dubbel kosten ontstaat.
- Uit het wetsvoorstel lijkt te volgen dat de ontvangende aanbieder de dag van overstappen bepaalt, tenzij met de abonnee een andere dag is overeengekomen. Uit de EECC volgt naar onze mening dat de abonnee in de lead is wat betreft

³ Richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018

overstapdatum, niet aanbieder. In de Memorie van Toelichting is het ook zo geformuleerd: *'Met de overstapdienst zorgt de ontvangende aanbieder er in ieder geval voor dat [...] dat de overeenkomst met de overdragende aanbieder, namens de abonnee, wordt opgezegd op de door de abonnee gewenste datum.'*

derde lid, onderdeel b

- Deze bepaling vertoont veel gelijkenis met artikel 7.2c, eerste lid, van het wetsvoorstel. Verzocht wordt het verschil te verduidelijken.

- / -