

Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bevat normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen. Uitgebreide informatie vind je op www.naarhetiak.nl

1. Wat is de aanleiding?

Op grond van artikel 7.2c, derde lid, onderdeel a, en vijfde lid, van de Telecommunicatiewet (hierna: Tw), zijn aanbieders van internettoegangsdiensten en bundels in bij algemene maatregel van bestuur bepaalde gevallen verplicht om abonnees die overstappen naar een andere aanbieder de zogenoemde overstapdienst aan te bieden. Dit wijzigingsbesluit voorziet door middel van een wijziging van het Besluit universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen (hierna: Bude) in deze gevallen. De regels inzake het overstappen van aanbieder van elektronische communicatiedienst strekken tot implementatie van richtlijn (EU) nr. 2018/1972 (hierna: de Telecomcode).

2. Wie zijn betrokken?

- Gebruikers van openbare elektronische communicatiediensten: consumenten en micro-ondernemingen.
 - Aanbieders van openbare elektronische communicatiediensten.
 - Stichting FIST (Forum voor Interconnectie en Speciale Toegang).
 - Vereniging COIN.
 - Autoriteit Consument en Markt (ACM).
- De belanghebbenden worden geraadpleegd met een internetconsultatie. De ACM brengt een uitvoeringstoets uit.

3. Wat is het probleem?

- Eenvoudig kunnen wisselen van telecomaandbieder is nu overwegend gebaseerd op vrijwillige zelfreguleringsafspraken in de Stichting FIST en uitvoering daarvan binnen Vereniging COIN. Op basis van deze zelfreguleringsafspraken is er sinds 2009 een "overstapservice" voor consumenten, waarbij de nieuwe aanbieder desgewenst de overstap verzorgt namens de abonnee. Sinds 1 juli 2016 is er ook een vergelijkbare overstapservice voor zakelijke abonnees. Alleen voor nummerportabiliteit en contractuele zaken (contractduur, stilzwijgende verlenging, opzegtermijn) is er wetgeving. Met zelfregulering zijn weliswaar goede resultaten geboekt, maar ook is duidelijk geworden dat er grenzen zijn aan hetgeen met vrijwillige zelfregulering kan worden bereikt. Indien belangen tussen marktpartijen asymmetrisch zijn en marktbrede naleving wenselijk is, is zelfregulering moeilijk en is een wettelijke "stok achter de deur" noodzakelijk om publieke belangen effectief te waarborgen.
- Consumenten nemen steeds vaker gebundelde diensten af. Dat wil zeggen dat consumenten steeds vaker een combinatie van diensten als internet, televisie, vaste telefonie en mobiel in één pakket afnemen (ACM, 'Telecommonitor vierde kwartaal 2016', augustus 2017, <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/17529/Telecommonitor-vierde-kwartaal-2016/>). Mede als gevolg van bundeling zullen consumenten minder snel overstappen, waardoor het voor kleinere aanbieders moeilijk is om te groeien. Uiteindelijk kan het zelfs leiden tot uittreding waardoor concurrentie afneemt (ACM, 'Bundeling van telecomdiensten en content in Nederland', <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/17471/Rapportage-over-bundeling-van-telecomdiensten-en-content/>). Het belang van het waarborgen van een eenvoudig overstapproces, ook voor bundels, neemt toe.
-

4. Wat is het doel?

De door de ontvangende aanbieder te bieden overstapdienst heeft tot doel om abonnees die naar een andere aanbieder willen overstappen bij de overstap te ontzorgen. Het overstappen wordt vergemakkelijkt, doordat de ontvangende aanbieder voor de abonnee, als die dat wenst, regelt dat de oude overeenkomst met de overdragende aanbieder namens de abonnee wordt opgezegd.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Artikel 106 van de Telecomcode stelt regels voor het overstappen naar een andere telecomaandier en voor nummeroverdraagbaarheid. Hiermee worden verschillende overstapdrempels verlaagd. Het verlagen van overstapdrempels, zodat abonnees eenvoudig en laagdrempelig kunnen wisselen van telecomaandier, is een essentiële randvoorwaarde voor een concurrerende telecommarkt. In artikel 106 van de Telecomcode is onder andere bepaald dat de ontvangende aanbieder het overstapproces leidt en dat de Lidstaten de efficiëntie en eenvoud van het overstapproces voor de eindgebruiker moeten waarborgen.

6. Wat is het beste instrument?

Een combinatie van wetgeving en zelfregulering (geconditioneerde zelfregulering): in de regelgeving wordt door middel van dit besluit vastgelegd in welke gevallen aanbieders van internettoegangsdiensten en bundels een overstapdienst moeten bieden. Deze overstapdienst wordt verder waar mogelijk door middel van zelfregulering ingevuld. Dit is vergelijkbaar met de verplichting om nummerportabiliteit te bieden. De ervaringen daarmee laten zien dat zelfregulering zeer geschikt is voor soepele operationele processen tussen telecomaandiers. Het uitgangspunt is "zelfregulering waar het kan, regelgeving waar het moet" (Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzingen 7c en 8).

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

De verplichtingen met betrekking tot het bieden van een overstapdienst brengen geen administratieve lasten voor burgers en bedrijven met zich. Deze verplichting brengt slechts beperkte nalevingskosten met zich, aangezien hieraan grotendeels wordt voldaan met de bestaande zelfreguleringsafspraken tussen de telecomaandiers. De jaarlijkse totale kosten van de overstapservice, waarbij reeds 22 telecomaandiers zijn aangesloten, bedroegen in 2018 465.000 euro. Geschat wordt dat deze kosten stijgen naar in totaal circa 500.000 euro doordat aanbieders die de overstapservice nog niet bieden hiertoe worden verplicht. Daarnaast kunnen er nalevingskosten zijn om de overstapdienst ook te bieden voor "quad play" bundels (met mobiele telefonie). Bij de uitbreiding van de overstapservice consumenten per 1 januari 2014 hebben de deelnemers afgesproken dat het overstapproces wordt uitgebreid met mobiele telefonie als mobiel in bundels wordt aangeboden en afgenomen. Deze afspraak uit 2013 is nog niet geïmplementeerd, terwijl vast-mobiele bundels breed worden aangeboden en afgenomen. Naar verwachting zijn deze nalevingskosten beperkt, omdat hiervoor de bestaande processen voor nummerportabiliteit en de overstapservice voor internettoegangsdiensten en "triple play" bundels kunnen worden gecombineerd.