

Bedrijfseffectentoets Verzamelwetsvoorstel tot wijziging van de Telecommunicatiewet

Dit wetsvoorstel is getoetst op bedrijfseffecten aan de hand van de volgende vragen:

Algemeen

1. Heeft het wetsvoorstel naar verwachting bedrijfseffecten?
2. voor welke categorieën en voor hoeveel bedrijven worden de bedrijfseffecten verwacht?

Regeldrukeffecten

3. Welke gevolgen heeft het wetsvoorstel voor de administratieve lasten inclusief toezichtslasten van de betrokken bedrijven?
4. Welke gevolgen heeft het wetsvoorstel voor de inhoudelijke nalevingskosten van de betrokken bedrijven?
5. In het geval van implementatie van EU-regelgeving: is gekozen voor lastenluwe implementatie, zonder "nationale koppen" en met optimaal gebruik van "kan-bepalingen"?

Overige bedrijfseffecten

6. Welke andersoortige kosten en baten op grond van dit wetsvoorstel voorzien?

Markteffecten

7. Wat zijn de gevolgen van het wetsvoorstel voor de werking van de markt?
8. Wat zijn de sociaal-economische effecten van het wetsvoorstel.

De inwerkingtreding van wetsvoorstel zal naar verwachting op onderdelen leiden tot bedrijfseffecten. Aangezien dit wetsvoorstel diverse en uiteenlopende wijzigingen van de Telecommunicatiewet bevat, zijn ook de bedrijfseffecten per onderdeel van het wetsvoorstel zeer divers. Voor zover er sprake is van bedrijfseffecten bij een bepaald onderdeel, worden deze hierna per onderdeel beschreven. Van implementatie van EU-regelgeving is in dit wetsvoorstel geen sprake.

De navolgende beschrijving is als een aparte paragraaf over bedrijfseffecten opgenomen in het algemeen deel van de Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

Tijdelijke/voorlopige toekenning van frequentieruimte voor publieke taken

Door de voorgestelde toevoeging van de artikelen 3.5a en 3.5b kan er sprake zijn van bedrijfseffecten voor de betrokken frequentiegebruikers, indien hun rechten gedurende de voorlopige toewijzing tijdelijk worden beperkt of opgeschort. Omdat het hier gaat om kortdurend en spoedeisend gebruik dat in het gehele spectrum kan plaatsvinden, is op voorhand niet in te schatten welke gebruikers deze effecten mogelijk zullen ondervinden en wat de kosten daarvan kunnen zijn. De mogelijke bedrijfseffecten zullen echter niet substantieel zijn.

Diverse wijzigingen in Hoofdstuk 3, Frequenties

Bij de voorgestelde wijzigingen van de artikelen 3.4, 3.6, 3.7 en 3.17 is er sprake van positieve bedrijfseffecten. Door de wijziging van artikel 3.4 wordt het voor bedrijven inzichtelijker of er frequentieruimte beschikbaar is. Door de wijziging van de artikelen 3.6 en 3.7 kan er door

samenwerking van de betrokken publieke omroepen worden bespaard op beheer en exploitatie van de omroepnetwerken.

Wat betreft artikel 3.17 kan er voor een beperkt aantal vergunninghouders sprake zijn van positieve bedrijfseffecten omdat verlenging eenvoudiger en goedkoper is dan het opnieuw aanvragen van een vergunning. De effecten zijn in alle gevallen niet substantieel.

Transitievergunning

Het voorgestelde artikel 3.8a over de transitievergunning heeft beperkte effecten op de regeldruk doordat de betrokken partijen verplicht worden om een transitieovereenkomst af te sluiten. Na een verdeling moeten de oude vergunninghouders hun frequenties overdragen aan de nieuwe vergunninghouders. Om die overdracht snel en zorgvuldig te laten verlopen en de continuïteit van hun dienstverlening te waarborgen moeten de betrokken partijen een transitieovereenkomst afsluiten. In die overeenkomst wordt de gang van zaken bij de overdracht van de frequenties vastgelegd. Het aantal partijen dat bij zo'n overeenkomst betrokken is beperkt. In de regel gaat het om drie tot vijf partijen. Het opstellen van een transitieovereenkomst kost per partij ongeveer drie dagen voor twee werknemers. De kosten per werknemer per dag bedragen ongeveer 400 euro. De totale nalevingskosten komen dan neer op €7200 tot €12000 euro per transitie per band. Er zijn nu vier verschillende banden. Deze banden worden eenmaal in de 15 jaar herverdeeld waardoor een transitie nodig is.

De transitievergunning versterkt de naleving van deze overeenkomst, doordat het gebruiksrecht van frequenties in de transitievergunning wordt ingeperkt tot gebruik overeenkomstig de transitieovereenkomst. Een transitievergunning als zodanig leidt daarmee niet tot extra administratieve lasten of nalevingskosten.

Wat betreft de overige bedrijfseffecten: door invoering van de transitieovereenkomst wordt beter gegarandeerd dat de transitie snel en zorgvuldig plaats kan vinden. Indien partijen zelf de gemaakte afspraken niet nakomen kan Agentschap Telecom ingrijpen omdat het gebruik van frequenties in afwijking van de gemaakte afspraken niet is toegestaan. Dat voorkomt mogelijke problemen op het gebied van de continuïteit van de dienstverlening, wat positief is voor de betrokken bedrijven en hun klanten.

Voor de transitievergunning worden geen (gebruiks)kosten in rekening gebracht. Het gebruik van frequenties wordt bepaald door de transitieovereenkomst die partijen in principe zelf opstellen. Van markteffecten is geen sprake, want de marktstructuur wordt door de invoering van de transitievergunning niet gewijzigd. Het gaat er slechts om dat wijzigingen in het frequentiebezit van marktpartijen door een herverdeling, waardoor hun marktpositie kan veranderen, ook snel en zorgvuldig kunnen worden doorgevoerd.

Gedoogplicht bij graafwerkzaamheden

De voorgestelde wijzigingen t.a.v. de artikelen 5.8 en 5.9 hebben geen effect op de regeldruk. Er is geen sprake van gewijzigde administratieve lasten of toezichtlasten.

Ten aanzien van de inhoudelijke nalevingskosten wordt het volgende opgemerkt. Wat betreft de aanpassing van artikel 5.8 (het verduidelijken van het begrip 'rechthebbende') was het uitgangspunt van de wetgever altijd al dat de aanbieder de kosten van verplaatsing zou moeten dragen. In die zin veranderen de inhoudelijke nalevingskosten voor de aanbieders niet. Het nieuwe artikel 5.9 voorziet in een aanvulling op de verplaatsingsregeling voor werken van algemeen belang waarbij de kosten van verplaatsen voor rekening komen van de aanbieders, maar waarbij de aanbieder meer tijd gegund wordt om zijn te nemen maatregelen goed in te plannen. Als gevolg van het wetsvoorstel verandert er dus niets in de draagplicht van de kosten van verplaatsing, maar wordt het tijdsaspect wel wettelijk verankerd.

Compensatie bij storingen

Wat betreft het voorgestelde artikel 7.1a over compensatie bij storingen, is er sprake van regeldrukeffecten.

De voorgestelde artikelen bevatten geen informatieverplichtingen aan de overheid.

Er kunnen mogelijk wel toezichtslasten ontstaan. De ACM ziet toe op de naleving van de regels en zal dus onder meer nagaan of de voorgeschreven minimale eisen die worden gesteld aan de compensatie worden nageleefd. Dit zal een relatief lichte toezichtsinspanning zijn. Daarnaast kan de ACM optreden naar aanleiding van klachten als er bijvoorbeeld te weinig of geen compensatie wordt verstrekt, terwijl de eindgebruiker daar wel recht op heeft.

Er is verder sprake van inhoudelijke nalevingskosten. Naast het aanpassen van de algemene voorwaarden zullen de bedrijven een elektronische aanvraagmogelijkheid moeten ontwikkelen. Voor de daadwerkelijke toekenning van compensatie en uitbetaling zullen de interne systemen moeten worden aangepast. Voor de administratieve handelingen en de aanpassingen in de systemen en de algemene voorwaarden is per aanbieder ongeveer 50.000 tot 100.000 euro gemoeid. Dit zijn eenmalige nalevingskosten.

Daarnaast zijn er structurele inhoudelijke nalevingskosten in geval zich daadwerkelijk een storing van meer dan 12 uur voordoet. Een kortere storingsduur zou leiden tot het compenseren van relatief kleine bedragen en hoge inhoudelijke nalevingskosten in verband met de administratieve afhandeling van de compensatie. Bij de inhoudelijke nalevingskosten gaat het om het daadwerkelijk uitkeren van de compensatiebedragen. Deze kosten zijn onder meer afhankelijk van de volgende factoren: hoe vaak doet zich een storing voor, de duur van de storing en het aantal getroffen klanten.

Agentschap Telecom verkrijgt op basis van de meldplicht ingevolge het Besluit continuïteit openbare elektronische communicatienetwerken en -diensten gegevens over storingen. Op basis hiervan kan het volgende worden opgemerkt over de inhoudelijke nalevingskosten.

In het jaar 2013 hebben zich 17 storingen voorgedaan die langer duurden dan 12 uur, waarvan circa 13 storingen in aanmerking komen voor compensatie. Deze aantallen zijn indicatief omdat de scope van de storingen die aan Agentschap Telecom moeten worden gemeld niet helemaal overeenkomst met de scope van de compensatieregeling. De gegevens over het aantal getroffen klanten zijn minder nauwkeurig, omdat van een aantal incidenten het aantal getroffen klanten niet bekend is. Er wordt uitgegaan van een gemiddeld aantal getroffen klanten van 100.000 per storing en een gemiddelde compensatie van 2 euro per klant. De compensatie kan op twee manieren worden verstrekt, namelijk op aanvraag van de klant of automatische toekenning.

Indien de compensatie automatisch wordt verstrekt dan worden de inhoudelijke nalevingskosten op ongeveer 2,6 miljoen euro geschat (100.000 klanten x 2 euro x 13 storingen).

Bij een compensatie op aanvraag van de klant bedragen de kosten van compensatieverstrekking, ervan uitgaande dat 20% van de klanten een beroep zullen doen op de compensatie, ongeveer 520.000 euro (0,2 x 2,6 miljoen euro). De kosten voor de administratieve afhandeling is afhankelijk van de tijd die hiermee is gemoeid en het uurtarief. Hierbij wordt niet in beschouwing de kosten die gepaard gaan met eventueel mondeling contact naar aanleiding van de aanvraag. Ervan uitgaande dat het verwerken van de compensatie door een professioneel administratief medewerker tegen een uurtarief van 28 euro afgehandeld kan worden en dat de verwerking 5 minuten in beslag neemt, worden de kosten hiervan geschat op 600.000 euro (20.000 klanten x 0,083 uur x uurtarief van 28 euro x 13 storingen). Hiermee komen de inhoudelijke nalevingskosten bij compensatie op aanvraag op ongeveer 1,1 miljoen.

Wegnemen overstapdrempels kleinzakelijke gebruikers

De voorgestelde wijziging van artikel 7.2a heeft beperkte bedrijfseffecten. De verplichte kosteloze maandelijkse opzegbaarheid na stilzwijgende verlenging van een zakelijk contract heeft gevolgen voor aanbieders van elektronische communicatiediensten op de zakelijke markt. Het betreft ongeveer 15 aanbieders van elektronische communicatiediensten. Het voorgestelde artikel zal voor

deze aanbieders in de praktijk betekenen dat zij hun algemene voorwaarden zullen moeten aanpassen. Hier gaan eenmalige bedrijfseffecten (nalevingskosten) mee gepaard. Gelet op het feit dat het invoeren van een compensatieregeling voor storingen in het onderhavige wetsvoorstel al een eenmalige aanpassing van de algemene voorwaarden vergt, worden slechts beperkte extra nalevingskosten ten opzichte van de compensatieverplichting voorzien van ten hoogste € 10.000 per aanbieder. Een structureel effect voor aanbieders van elektronische communicatiediensten op de zakelijke markt is dat er een gelijk speelveld ontstaat ten aanzien van de contractuele voorwaarden rond stilzwijgende verlenging. Daarnaast heeft deze wijziging positieve structurele bedrijfseffecten voor zakelijke eindgebruikers. Zij kunnen gemakkelijker wisselen van aanbieder en daarmee profiteren van een scherpere prijs-kwaliteitverhouding van de elektronische communicatiediensten die zij afnemen.

Beëindiging overeenkomst internettoegang

De voorgestelde wijziging van artikel 7.6a verruimt de mogelijkheden voor een aanbieder van de internettoegang om de toegang eenzijdig op te schorten of te beëindigen. Deze regeling heeft geen invloed op de regeldruk. Er is geen sprake van nieuwe administratieve lasten of inhoudelijke nalevingskosten. Evenmin zijn er overige bedrijfs- of markteffecten.

Bindende aanwijzing bij storing

De voorgestelde wijziging van artikel 10.7 kan beperkte bedrijfseffecten hebben voor alle gebruikers van storende apparatuur. Toepassing van bindende aanwijzingen kan betrekking hebben op alle categorieën bedrijven.

Dit onderdeel heeft geen regeldrukeffecten. Er zijn geen gewijzigde administratieve lasten of inhoudelijke nalevingskosten.

Er worden geen extra markteffecten verwacht, omdat het naar verwachting slechts gaat om een zeer incidentele inzet van dit instrument.

Overige bedrijfseffecten vloeien alleen voort uit kosten die gemoeid zijn met vervanging, aanpassing of reparatie van de onder de aanwijzing vallende apparatuur. Ook kosten als gevolg van productieverlies in verband met de (tijdelijke) buitengebruikstelling zijn mogelijk.

De daadwerkelijke inzet van het instrument wordt zoals gezegd marginaal geacht, de inschatting is dat de totale kosten minder zijn dan € 10.000 per jaar.

Nummerdoorgifte

Er is sprake van bedrijfseffecten bij de voorgestelde wijziging van artikel 11.10a voor aanbieders van openbare elektronische communicatienetwerken en -diensten en voor gebruikers van het systeem voor nummerdoorgifte.

De voorgestelde wijziging heeft geen merkbare gevolgen voor de administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten. De bedrijfsvoering van het merendeel van de aanbieders van openbare elektronische communicatienetwerken en -diensten voldoet in de praktijk al of kan eenvoudig voldoen aan de voorgestelde verplichting. Als gevolg daarvan wordt verwacht dat er geen zwaar (structureel) toezicht door de ACM met een daaruit voortvloeiende informatiebehoefte nodig zal zijn voor het grootste deel van deze sector.

Wat overige bedrijfseffecten betreft, gaat het hier in de eerste plaats om mogelijke omzetsderving bij een beperkt aantal (circa vijf) kleinschalige telecoaanbieders zonder eigen netwerk wier bedrijfsvoering als gevolg van de onderhavige verplichting moet worden gestaakt. Dit valt onder de doelstelling van de voorgestelde verplichting. Er zijn ook positieve bedrijfseffecten doordat de regeling meer duidelijkheid biedt over de gebruiksmogelijkheden van het systeem voor nummerdoorgifte. Hierdoor ontstaat meer rechtszekerheid voor zakelijke gebruikers. Afhankelijk van de aard en omvang van deze gebruiksmogelijkheden, zijn er in dit kader ook positieve

markteffecten omdat daarmee bepaalde vormen van dienstverlening efficiënter zouden kunnen worden ingericht en kwalitatief verbeterd.

Veiligheid antenne-opstelpunten

Dit onderdeel van het wetsvoorstel heeft bedrijfseffecten voor de aanbieders van antenne-opstelpunten voor omroepnetwerken en voor de aanbieders van openbare elektronische communicatienetwerken die door deze opstelpunten worden ondersteund. Dit onderdeel heeft geen effecten voor burgers.

De betreffende regels hebben op dit moment betrekking op drie aanbieders van deze antenne-opstelpunten, op twee aanbieders van omroepnetwerken en op drie aanbieders van netwerken voor mobiele telecommunicatie. Twee van de drie huidige aanbieders van antenne-opstelpunten behoren tot het MKB, alle overige aanbieders zijn grootzakelijke ondernemingen.

Wat betreft regeldrukeffecten kan dit onderdeel van de wet in de eerste plaats beperkte administratieve lasten met zich mee brengen. Deze kunnen voortvloeien uit in het kader van het toezicht op de naleving gedane verzoeken om informatie te verschaffen, zoals het verstrekken van het individueel of gezamenlijk continuïteitsplan, of het verstrekken van toegang tot een antenne-opstelpunt.

De aanbieders van de opstelpunten kunnen verder te maken krijgen met toezichtslasten, bijvoorbeeld voor het verlenen van toegang tot een opstelpunt en meewerken aan een toezichtsinspectie door de toezichthouder. Anders dan de aanbieders van de netwerken, vielen deze aanbieders tot nu toe niet onder de werking van artikel 11a.1 van de wet, en waren zij derhalve geen onderwerp van toezicht op dit punt. Deze toezichtslasten kunnen betrekking hebben op zowel de individuele verplichting om passende veiligheidsmaatregelen te nemen als op de verplichting om een gezamenlijk continuïteitsplan op te stellen. Omdat de betreffende aanbieders nu al op eigen initiatief veiligheidsmaatregelen hebben genomen, is de verwachting dat de toezichtslasten beperkt zullen blijven en daarom niet significant zullen zijn. Daarnaast wordt opgemerkt dat de aanbieders van de netwerken nu reeds onder de werking van artikel 11.a.1 van de wet vallen en derhalve al verplicht zijn om in dit kader passende maatregelen te nemen, waaronder het opstellen van een continuïteitsplan. De toename van de toezichtslasten voor deze aanbieders zal derhalve beperkter zijn en voornamelijk voortvloeien uit het ondergaan van toezicht op de verplichting om met de aanbieders van de opstelpunten een gezamenlijk continuïteitsplan op te stellen.

Verder is er sprake van inhoudelijke nalevingskosten voor de betreffende aanbieders:

In de eerste plaats kan een aanbieder verplicht worden om op eigen kosten een veiligheidscontrole te laten uitvoeren door een onafhankelijke deskundige. Omdat het uitgangspunt is dat de verantwoordelijkheid voor de veiligheid en continuïteit bij de aanbieder ligt, is de verwachting dat van deze bevoegdheid slechts sporadisch gebruik zal worden gemaakt. Bovendien zijn de daaraan verbonden kosten niet significant.

Verder vloeien er inhoudelijke nalevingskosten voort uit de verplichting om ten behoeve van de veiligheid en continuïteit passende maatregelen te nemen en uit de verplichting om een gezamenlijk continuïteitsplan op te stellen en uit te voeren. Omdat op voorhand niet in detail kan worden vastgesteld welke maatregelen als "passend" moeten worden beschouwd, zijn deze kosten lastig te kwantificeren.

Het betreft zowel eenmalige als structurele nalevingskosten: de maatregelen moeten worden geïmplementeerd en vervolgens onderhouden. Zo zal een individueel respectievelijk een gezamenlijk continuïteitsplan moeten worden gewijzigd als de maatregelen na verloop van tijd niet meer als "passend" zijn te beschouwen, bijvoorbeeld door voortschrijdende techniek of inzichten respectievelijk bij vertrek of toetreding van nieuwe aanbieders op een opstelpunt.

Uitgaande van inschattingen van betrokken aanbieders, bedragen de eenmalige investeringskosten in totaal ca. € 892.000 en de jaarlijkse kosten ca. € 147.000. Deze kosten betreffen hoofdzakelijk

maatregelen (en inspectie/onderhoud daarvan) ter beveiliging van de toegang, branddetectie en brandbestrijding.

Bij deze inschatting kunnen de volgende kanttekeningen worden gemaakt:

In de eerste plaats zijn deze inschattingen met name gebaseerd op de maatregelen die moeten worden genomen op het antenne-opstelpunt in IJsselstein. Wat betreft het aantal betrokken partijen, de hoeveelheid, diversiteit en complexiteit van antenne-systemen en de hoogte en omvang van dit opstelpunt, en derhalve voor de in dit kader te treffen maatregelen, kan dit opstelpunt niet als maatgevend worden beschouwd. De nalevingskosten op andere opstelpunten zullen naar verwachting dan ook lager uitvallen dan voor het opstelpunt in IJsselstein.

Verder moet worden aangetekend dat, zoals eerder gezegd, alle aanbieders nu reeds veiligheidsmaatregelen hebben getroffen en in hun reguliere onderlinge veiligheidsoverleg streven naar onderlinge afstemming en overeenstemming over gezamenlijke veiligheidsmaatregelen.

Daardoor is de verwachting dat de aanbieders voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel al op belangrijke onderdelen aan deze verplichtingen zullen voldoen. Bovendien kunnen de inhoudelijke nalevingskosten voor deze partijen grotendeels worden beschouwd als "business as usual costs". De aanbieders hebben immers zelf ook belang bij continuïteit van hun dienstverlening en nemen dan ook in het belang van hun eigen businesscase maatregelen in dit verband.

Het voorgaande leidt tot de verwachting dat de door de betrokken aanbieders ingeschatte inhoudelijke nalevingskosten in de praktijk lager zullen uitvallen.

Geschillencommissie

De voorgestelde wijziging van artikel 12.1 (over geschillencommissies) heeft positieve bedrijfseffecten.

Wat regeldrukeffecten betreft, houdt de voorgestelde opheffing van de verplichting tot aansluiting bij een geschillencommissie in, dat daarmee ook de lasten zoals deze bij de invoering van deze verplichting zijn beraamd en toegelicht, komen te vervallen. Het gaat om de in de Memorie van Toelichting van het betreffende wetsvoorstel (Kamerstukken II, 2006/2007, 30537, nr. 3, p. 20 e.v.) beraamde administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten.

Die administratieve lasten betreffen de kosten voor de betreffende categorieën nummergebruikers. Conform de thans geldende definities voor de toets op de bedrijfseffecten zijn deze kosten niet langer te beschouwen als administratieve lasten. Het gaat namelijk niet om informatieverplichtingen aan de overheid, maar om kosten voor de benodigde administratieve handelingen voor aansluiting bij een erkende geschillencommissie (private stichting, door de overheid erkend). Deze lasten werden destijds geschat op initieel (bij eerste inschrijving) € 200.000 en structureel (jaarlijks) € 60.000. Deze structurele kosten komen met de invoering van dit wetsvoorstel te vervallen.

Ook de initiële kosten komen dan grotendeels te vervallen. Een deel van deze kosten is namelijk nooit gerealiseerd. Dit komt doordat een groot aantal nummergebruikers zich nooit heeft aangesloten. Anno 2014 is het aantal aangesloten nummergebruikers ca. 580. Het gaat om in totaal ca. 7000 informatienummers. Het aantal actieve betaalde informatienummers waarvoor aansluiting door de gebruiker verplicht is, is ca. 15.000. Dit betekent dat naar schatting minder dan de helft van het aantal nummergebruikers is aangesloten.

De destijds beraamde inhoudelijke nalevingskosten betroffen enerzijds de vaste operationele kosten van de geschillencommissie (geschat op € 300 000 structureel) en anderzijds de zaaksgelateerde kosten. Dit zijn de kosten die worden gemaakt door de betreffende categorieën nummergebruikers als gevolg van het optreden als wederpartij bij geschilbeslechting (geschat op € 250 000 structureel). Beide soorten inhoudelijke nalevingskosten komen geheel te vervallen.

Totaal regeldrukeffect

Zoals in het voorgaande is toegelicht, is het niet mogelijk per onderdeel van dit wetsvoorstel een exacte, integrale becijfering te geven van alle bedrijfseffecten. Daarom is volstaan met een saldering van de effecten bij die onderdelen voor zover die kunnen worden becijferd. Daarbij wordt aangetekend dat hierbij wat betreft de negatieve effecten steeds is uitgegaan van het maximum van de te verwachten effecten.

De negatieve effecten betreffen in alle gevallen inhoudelijke nalevingskosten, met uitzondering van € 10.000 voor overige bedrijfskosten bij het geven van aanwijzingen bij storende apparatuur. Op basis van het voorgaande wordt het totaal van de eenmalige kosten becijferd op € 1.050.000, en de jaarlijkse kosten op € 3.857.000.

Daar staat een lastenverlichting tegenover die verband houdt met de regeling van de geschillencommissies: hier vervallen de voormalige inhoudelijke nalevingskosten voor aansluiting bij een geschillencommissie van eenmalig € 200.000 en jaarlijks € 60.000. Daarmee vervallen ook de jaarlijkse inhoudelijke nalevingskosten van € 550.000.

Dat betekent dat de inhoudelijke netto nalevingskosten uitkomen op € 850.000 eenmalig en jaarlijks € 3.247.000.