

Vergaderjaar 2013–2014

24 095

Frequentiebeleid

Nr. 357

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 oktober 2013

Tijdens het Algemeen Overleg Telecommunicatie op 28 mei 2013¹ met uw Kamer heb ik toegezegd in gesprek te gaan met telecomaanbieders over de houdbaarheid van beltegoeden. In deze brief informeer ik u hierover. Daarnaast informeer ik u over de stand van zaken van een aantal lopende onderwerpen, waarover ik u eerder heb geschreven in mijn brief van 7 mei jl.² en waarover wij op 28 mei jl. van gedachten hebben gewisseld. Het gaat om gesprekken met de sector over overstapdrempels in de zakelijke markt en over afspraken die zijn gemaakt om het overstappen in de consumentenmarkt te vergemakkelijken bij gebundelde diensten. Verder geef ik een stand van zaken over het beleid aangaande de kosten van mobiele data en de compensatie bij telecomstoringen. Ten slotte geef ik antwoord op een vraag die bij het genoemde Algemeen Overleg opkwam inzake regionale roaming, namelijk hoe wordt omgegaan met het aantal van 500.000 door een storing getroffen mensen bij de uitval van telecomnetwerken.

Een belangrijke Europese ontwikkeling op het gebied van telecom wil ik hier niet onbenoemd laten. Eurocommissaris Kroes heeft op 11 september jl. een voorstel voor een verordening gepresenteerd (COM (2013) 627), met als doel een Europese interne telecommarkt te creëren. Dit voorstel kent een hoog niveau van bescherming van eindgebruikers. Zo worden er eisen gesteld met betrekking tot transparantie en publicatie van informatie, krijgen gebruikers controle over hun verbruik en wordt het overstappen tussen aanbieders geregeld. Een aantal van deze voorstellen raakt rechtstreeks aan de onderwerpen uit deze brief. Waar dat relevant is, zal ik dat in deze brief dan ook aangeven. Uiteraard zal uw Kamer verder op de gebruikelijke wijze over deze verordening en de Nederlandse standpuntbepaling worden geïnformeerd.

¹ Kamerstuk 24 095, nr. 353.

² Kamerstuk 24 095, nr. 342.

1. Houdbaarheid bel-, sms- en datategoeden

Het komt voor dat een consument de ene maand tegoed van zijn bel-, sms- of databundel overhoudt en de andere maand juist boven zijn bundel komt en daar extra voor moet betalen. Meenemen van het resterende tegoed naar de volgende maand(en) kan buitenbundelkosten voorkomen of verminderen. Vaak vervalt het resterende tegoed echter aan het eind van de maand. De Tweede Kamer heeft dit punt tijdens het AO van 28 mei jl. aan de orde gesteld en ik heb u toegezegd met de telecom-aanbieders in gesprek te gaan over de houdbaarheid van deze tegoeden.

Mijn consumentenbeleid is erop gericht de consument een sturende rol te geven. Om die rol goed te kunnen vervullen, dient er transparantie te zijn, moet de gebruiker makkelijk kunnen overstappen en keuzevrijheid hebben. Met betrekking tot transparantie en tussentijds inzicht in verbruik is veel geregeld of anderszins afgesproken, bijvoorbeeld in de Gedragscode «Transparantie Mobiel Datagebruik». Zo krijgt de consument voorlichting zodat hij het abonnement kan kiezen dat het beste bij zijn bel-, sms- en internetgedrag past. Overstappen is gemakkelijker geworden door de maand opzegtermijn die geldt na de eerste contractperiode en het recht om van aanbieder te veranderen als contractvoorwaarden tussentijds worden aangepast.

Wat betreft de keuzevrijheid, constateer ik dat de consument zeer veel keuze heeft als het gaat om abonnementen, zoals een grote variatie in de omvang van de bundels of een abonnement met of zonder toestel. Als hij echter in de huidige markt een abonnement wil waarbij hij zijn tegoed kan meenemen naar de volgende maand(en), blijkt die keuze zeer klein. Hierdoor kan de consument die fluctuaties in zijn gebruik ervaart, die niet met elkaar compenseren. Als een consument echt wil betalen naar verbruik, dan is prepaid bellen een optie, maar bij postpaid (abonnementen) is de keuzevrijheid voor de consument echter beperkt.

Wel zie ik ontwikkelingen waardoor abonnementen steeds flexibeler worden; er wordt steeds meer maatwerk aangeboden. Zo wordt de omvang van bel- en databundels steeds vaker van elkaar losgekoppeld, zodat een consument die bijvoorbeeld veel data wil niet ook veel belminuten hoeft af te nemen die vervolgens ongebruikt blijven. Ook zijn abonnementen verkrijgbaar waarbij de consument alleen een data-abonnement kan nemen en wordt eventueel bellen afgerekend per minuut. Tevens zijn er abonnementen die maandelijks kunnen worden bijgesteld – zij het met het startniveau als ondergrens. Daarnaast worden er abonnementen aangeboden met «onbeperkt gebruik»-componenten, met name voor bellen en sms'en. Daarbij is het meenemen van tegoeden niet meer relevant.

Deze ontwikkelingen maken dat de consument een abonnement kan kiezen dat goed aansluit bij zijn belgedrag – en sommige ontwikkelingen maken het meenemen van tegoeden zelfs onnodig. De telecommarkt is een dynamische markt, waar de ontwikkelingen snel gaan. Ik ben er dan ook niet toe genegen direct naar het wetgevingsinstrument te grijpen om het meenemen van bel, sms- en datategoeden te regelen. Wel vind ik het belangrijk dat er meer keuze komt voor de consument dan nu het geval is. Zelfregulering is in dit geval geen goede optie. Uit de gesprekken die deze zomer met de aanbieders zijn gevoerd is gebleken dat een langere houdbaarheid een bepaalde waarde vertegenwoordigt. Het raakt aan hun prijsplannen, en daarom is zelfregulering vanuit mededingingsoptiek ongewenst.

Omdat ik dit onderwerp net als u van belang vind, zeg ik u toe dat ik de operators via een brief zal oproepen om de consument meer keuze te bieden als het gaat om de houdbaarheid van tegoeden. Ik hoop op die manier dat de markt in beweging komt, en dat dit niet in een wet geregeld hoeft te worden. Daarbij zal ik de ontwikkelingen blijven volgen en volgend jaar opnieuw bezien hoe het met de keuzemogelijkheden op dit punt gesteld is. Als er dan nog steeds zeer weinig te kiezen valt voor de consument die graag zijn tegoeden enige tijd wil meenemen, dan ben ik voornemens dit alsnog wettelijk te regelen.

2. Overstapdrempels in de zakelijke markt

In mijn brief van 7 mei jl. heb ik aangegeven dat ik met de markt zal verkennen hoe de positie van de zakelijke telecomgebruiker kan worden verbeterd. Net als in de consumentenmarkt, moeten ook in de zakelijke markt geen onnodige drempels worden opgeworpen als een klant wil overstappen naar een andere aanbieder. Daarbij gaat het enerzijds om meer bescherming van de zakelijke gebruiker bij stilzwijgende verlenging van contracten, opzegtermijnen en contractduur, vergelijkbaar met de wettelijke bescherming van consumenten op dit punt en anderzijds om via zelfregulering technische en operationele knelpunten in het overstapproces weg te nemen. In het AO Telecommunicatie op 28 mei jl. heb ik toegezegd dat ik uw Kamer over de voortgang zal informeren.

Wat betreft de stilzwijgende verlenging, opzegtermijnen en contractduur zijn voorstellen opgenomen in het genoemde voorstel voor een Europese verordening voor een interne telecommarkt. Deze voorstellen bieden meer bescherming aan de zakelijke gebruiker en bevatten onder andere een bepaling dat een contract dat stilzwijgend wordt verlengd, wordt omgezet in een contract voor onbepaalde tijd, met een opzegtermijn van een maand. Dit geldt voor zowel consumenten als zakelijke gebruikers. Overstapdrempels voor zakelijke gebruikers worden hierdoor in grote mate verminderd. Vooruitlopen op dit proces met nationale regelgeving vind ik niet opportuun.

De sector heeft mij recentelijk per brief laten weten dat er een taskforce van start is gegaan om het overstapproces te verbeteren. Deze taskforce werkt aan het wegnemen van overstapdrempels in de zakelijke markt langs de volgende lijnen:

1. Goede informatievoorziening richting de klant: de zakelijke gebruiker wordt via de websites van aanbieders helder en eenduidig geïnformeerd over het overstapproces;
2. Overstapservice: de zakelijke klant kan makkelijker overstappen doordat de nieuwe aanbieder desgewenst de overstap zal verzorgen;
3. Minimale dienstonderbreking: in de regel vindt de overstap plaats op de afgesproken dag, met een minimale dienstonderbreking.

Het streven is nog dit jaar overeenstemming te hebben over een plan van aanpak, op basis waarvan stapsgewijze zichtbare verbeteringen worden gerealiseerd in de loop van 2014. Het is positief dat de sector de handschoen heeft opgepakt en ik blijf de voortgang nauwlettend volgen.

3. Overstappen in consumentenmarkt (gebundelde diensten)

In mijn brief van 7 mei jl. heb ik de Kamer geïnformeerd over de verbetering van de overstapservice die telecomaandere hanteren voor consumenten. Via zelfreguleringsafspraken uit 2008 is voor internetdiensten of pakketten met zowel internet als vaste telefonie geregeld dat de nieuwe aanbieder desgewenst de overstap voor de consument volledig verzorgt (overstapservice). Mede gelet op het groeiende marktaandeel van

triple play pakketten (een pakket waarin internet, televisie en telefonie worden gecombineerd in één abonnement), waren deze afspraken aan vernieuwing toe. De aanbieders hebben inmiddels in hun Taskforce Overstapdrempels afgesproken dat consumenten per 1 januari aanstaande ook voor pakketten inclusief televisiediensten gebruik kunnen maken van de overstapservice. Daarnaast is mobiele telefonie onderdeel van de overstapservice zodra mobiele telefonie in de bundel wordt aangeboden en afgenomen en de consument verzoekt om nummerbehoud. Tot slot is afgesproken dat in 2014 de overstapservice ook gaat gelden voor het opzeggen van «TV only» (analoge TV en Digitenne) en voor glasvezelabonnements in zogeheten vraagbundelingsgebieden. Dit betekent dat consumenten ook in een veranderende markt met steeds meer gebundelde diensten – van *dual* en *triple* tot *quadplay* – gemakkelijk kunnen overstappen. Dit is een mooi resultaat, waarmee Nederland vooruitloopt op de voorgestelde verordening van Eurocommissaris Kroes. Daarin is opgenomen dat de nieuwe aanbieder de overstap verzorgt, ook bij bundels. Voor de specifieke knelpunten die zich voordoen bij overstappen tussen glasvezelaanbieders verwijs ik naar de gelijktijdig met deze brief verzonden beantwoording van de vragen van de leden Vos en Oosenbrug (beiden PvdA) over dit onderwerp.

4. Transparantie kosten mobiel datagebruik

Het voorkomen van zogenoemde «billshocks» bij consumenten vind ik belangrijk. Daarom hecht ik er waarde aan de gedragscode «Transparantie Mobiel Datagebruik» (TMD) – die ruim een jaar geleden is ondertekend – samen met de sector te evalueren. Een onafhankelijke partij brengt momenteel in kaart of alle maatregelen uit de gedragscode zijn geïmplementeerd. Het gaat daarbij om het geven van goede voorlichting bij het afsluiten van een abonnement, het aanbieden van een mogelijkheid waarmee de consument kan zien hoe het er met zijn verbruik voorstaat en het versturen van een waarschuwings-sms als de consument aan het eind van zijn bundel raakt. Tevens wordt gekeken naar de uitvoering van aanvullende maatregelen die aanbieders eerder dit jaar hebben toegezegd, onder andere voor contracten die zijn afgesloten vóór 1 januari 2013. Ten slotte wordt onderzocht in hoeverre alle getroffen maatregelen het beoogde dempende effect op billshocks hebben gehad. De uitkomsten van deze evaluatie verwacht ik aan het eind van dit jaar.

In de aangehouden motie Gesthuizen/Oosenbrug³ wordt verzocht om regelgeving waardoor consumenten bij het afsluiten van een contract altijd de mogelijkheid krijgen om bij overschrijding van een limiet het dataverbruik te laten blokkeren. Ik heb toegezegd hiernaar te kijken. Ik kom tot de conclusie dat er in de huidige markt voldoende mogelijkheden zijn voor de consument om te kiezen voor een abonnement met waarborgen op dit gebied. Daarbij is in het recentelijk door de Commissie gepresenteerde voorstel voor een verordening over de interne telecommarkt ook een artikel opgenomen die de punten die in de Gedragscode TMD staan, op Europees niveau regelt. Deze maatregelen voorzien eveneens in een mogelijkheid voor de eindgebruiker om een limiet in te stellen. Bij overschrijding van de limiet wordt de dienstverlening geblokkeerd. Voor continuering van diensten moet expliciete toestemming worden gegeven door de gebruiker. Als de gebruiker boven deze limiet uitkomt dan geldt nog steeds een minimaal niveau van dienstverlening (het ontvangen van telefoon- en sms-berichten, het bellen van gratis telefoonnummers en gratis toegang tot 112). Gezien de huidige mogelijkheden voor de consument en de Europese ontwikkeling, vind ik regelgeving op nationaal niveau op dit punt niet wenselijk.

³ Kamerstuk 24 095, nr. 348.

5. Compensatie bij telecomstoringen

In mijn brief van 22 mei jl.⁴ heb ik aangegeven hoe ik de compensatieregeling bij storingen zal vormgeven. Op dit moment wordt gewerkt aan de verdere invulling van de bepaling die de compensatie zal regelen. Deze bepaling wordt meegenomen in de verzamelwet die diverse wijzigingen in de Telecommunicatiewet doorvoert. Ik ben voornemens deze verzamelwet aan het eind van dit jaar openbaar te consulteren.

In de aangehouden motie Klever⁵ wordt verzocht in de wettelijke compensatieregeling voor telecomaanbieders, ook een regeling op te nemen die het veroorzakersprincipe vastlegt. Dit betekent dat wanneer storingsproblemen door een derde worden veroorzaakt, die derde ook de compensatie voldoet. Concreet gaat het om een aanbieder die (gedeeltelijk) gebruik maakt van het netwerk van een andere aanbieder. In de motie wordt gesteld dat eerstgenoemde aanbieders onvoldoende onderhandelingsmacht hebben om compensatie bij storingen in contracten met wholesaleaanbieders te regelen. Ik heb de motie nog eens grondig bekeken en ben van mening, zoals ik al eerder heb aangegeven, dat dit punt niet via een wettelijke regeling opgelost moet worden. De wholesaleaanbieder heeft voldoende prikkels om storingen zo snel mogelijk op te lossen. Als er zich wel een storing voordoet waarbij compensatie richting gebruikers aan de orde is, kunnen partijen dit onderling in contracten regelen. Beperking of uitsluiting van de aansprakelijkheid is een van de aspecten waarover partijen afspraken kunnen maken. Dit punt staat niet op zichzelf, maar moet worden gezien in samenhang met andere aspecten van de overeenkomst. Zo kan een partij bepaalde nadelen voor lief nemen als daartegenover voordelen staan. Dit is een afweging die door partijen zelf gemaakt moet worden. Mochten partijen – waarvan één van de aanbieders een aanmerkelijke marktmacht heeft – er bij de onderhandelingen niet uitkomen, kunnen zij op grond van de Telecommunicatie-wet een geschil aan de ACM voorleggen. Gelet op bovenstaande acht ik specifieke regulering op wholesaleniveau op dit moment niet opportuun.

Ik kan u wel toezeggen dat ik het komende jaar de ontwikkelingen op dit punt zal monitoren. Als blijkt dat er in deze periode een toenemend aantal klachten bij de ACM is ontvangen en de problematiek aanwijsbaar is toegenomen, zal ik nadere maatregelen overwegen.

6. Regionale roaming

In mijn brief van 7 mei jl. heb ik uw Kamer geïnformeerd over de manier waarop de drie aanbieders van mobiele communicatie (KPN, T-Mobile en Vodafone) het telefoon- en sms-verkeer van elkaar overnemen bij een grootschalige storing in het mobiele telefonienetwerk. De afspraken die de drie operators met elkaar hebben gemaakt voorzien in het tijdelijk overnemen van elkaars klanten voor spraak- en sms-verkeer. De afspraken nemen als uitgangspunt de situatie waarin meer dan 500.000 klanten van een operator zijn getroffen, het de verwachting is dat de storing langer dan drie dagen zal duren en het een specifieke regio betreft. In het Algemeen Overleg van 28 mei jl. heb ik uw Kamer toegezegd duidelijk te maken of de operators hard vasthouden aan het aantal van 500.000 door een storing getroffen mensen bij uitval van telcomnetwerken, in het bijzonder in krimpgebieden.

⁴ Kamerstuk 24 095, nr. 345.

⁵ Kamerstuk 24 095, nr. 347.

Uit overleg met de drie operators blijkt duidelijk dat het aantal van 500.000 getroffen klanten geen hard gegeven is, maar een richtlijn om te bezien op welk moment het overnemen van verkeer helpt bij het beperken van nadelige gevolgen van de storing voor klanten. Het aantal van 500.000 komt grosso modo overeen met het bereik van de grote knooppunten in het mobiele netwerk. De ernst van de storing staat centraal in de afspraken, waarbij het niet uitmaakt of er sprake is van een storing in de Randstad of dat de storing in het noordoosten van Nederland plaatsvindt.

Aanleiding voor de afspraken was de grootschalige storing in het netwerk van Vodafone in april 2012 in de Randstad. Mocht zich in minder bevolkte gebieden een storing voordoen in dezelfde orde van grootte zoals die in 2012 zich voordeed, dan zal ook deze storing ondervangen worden door de afspraken die de drie operators met elkaar hebben gemaakt. In de afspraken wordt geen onderscheid gemaakt tussen dichtbevolkte en minder bevolkte gebieden, ook krimpregio's zijn gedekt door de «regional roaming»-afspraken.

In beginsel hebben operators een eigen verantwoordelijkheid voor de continuïteit van hun netwerk en worden ook continu noodzakelijke investeringen gedaan om het netwerk redundant uit te voeren om op die manier de continuïteit te kunnen blijven garanderen. De intrinsieke motivatie van de operators is om dienstverlening zo snel mogelijk te normaliseren om inkomstenderving en hinder voor eindgebruikers zoveel mogelijk te beperken.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp