

Vergaderjaar 2017–2018

24 095

Frequentiebeleid

Nr. 425

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 maart 2018

De vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat heeft mij verzocht uw Kamer te informeren over twee onderwerpen die aan bod kwamen tijdens het Algemeen Overleg Telecommunicatie op 15 februari jl. Het gaat om alles-in-1 bundels van telecombedrijven, het overstappen met betrekken tot deze bundels en de rol van de ACM en het Europees regelgevend kader voor elektronische communicatie («European Electronic Communication Code»); en om de kosten-baten analyse die op dit moment wordt uitgevoerd met betrekking tot stroomstoringen en de rol van telecom- en energiebedrijven daarbij. Met deze brief geef ik invulling aan dit verzoek, als ook aan de toezegging gedaan tijdens het AO Telecommunicatie op 15 februari jl. om uw Kamer te informeren over wat er in het Europese regelgevende telecomkader staat over bundels.

Alles-in-1 bundels

Consumenten nemen steeds meer gebundelde diensten af: een alles-in-één pakket met twee, drie of vier diensten. Een alles-in-één pakket voor vaste diensten (internet, tv en/of vaste telefonie) is zeer gebruikelijk geworden en pakketten met ook mobiele telefonie zijn met een sterke opmars bezig. De consument ontvangt dan vaak een korting, een uitgebreider zenderpakket of extra mobiele data. Naast deze voordelen voor de eindgebruiker, kan bundeling ook overstapdrempels opwerpen en nadelig zijn voor de concurrentie. De ACM signaleert in de vorig jaar gepubliceerde verkenning¹ naar de concurrentie-effecten van bundeling van telecomdiensten, dat bundeling risico's voor de concurrentie op langere termijn oplevert. Bijvoorbeeld omdat consumenten door bundeling minder overstappen en kleinere aanbieders daardoor moeilijker kunnen groeien. Het is belangrijk dat ook kleinere aanbieders aantrekkelijke vast-mobiele bundels aan consumenten kunnen bieden.

¹ <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/17471/Rapportage-over-bundeling-van-telecomdiensten-en-content>.

Het voorstel² van de Europese Commissie voor de herziening van het Europese regelgevend kader voor elektronische communicatie erkent het toegenomen belang van bundels in de telecommarkt. Het voorstel noemt in dit kader het risico van contractuele «lock in»: als er uiteenlopende contractuele regels voor de beëindiging van het contract en overstappen van toepassing zijn op de verschillende diensten in de bundel, belemmert dit het overstappen naar een andere aanbieder. Daarom is er in het voorstel een specifieke bepaling opgenomen over bundels. Deze houdt kort gezegd in dat de regels inzake de informatie in contracten, transparantie, contractduur, beëindiging van contracten en overstappen van toepassing zijn op alle onderdelen van een bundel. Belangrijke bepalingen in dit verband zijn de maximale contractduur van 24 maanden die van toepassing is op alle diensten in de bundel, het recht om een contract dat stilzwijgend is verlengd maandelijks op te zeggen zonder bijkomende kosten en het recht om de hele bundel op te zeggen als de voorwaarden van een van de diensten in de bundel niet aantoonbaar in het voordeel van de eindgebruiker worden gewijzigd door de telecomaandbieder. Daarnaast bepaalt het voorstel dat het toevoegen van een aanvullende dienst aan de bundel in beginsel niet mag leiden tot een verlenging van de oorspronkelijke looptijd van het contract. Door het Europees Parlement (EP) en door de Raad zijn hierop wijzingen voorgesteld, die de kern van het voorstel echter niet wijzigen. Ik verwijs hiervoor volledigheidshalve naar de bijlage bij deze brief³. De onderhandelingen tussen het EP en de Raad, die zich in de slotfase bevinden, moeten leiden tot een definitieve tekst. Na verwachting zullen de onderhandelingen eind april 2018 worden afgerond. Na nationale implementatie van het nieuwe regelgevend kader in de telecomwet, zullen deze regels naar verwachting vanaf 2020 van kracht zijn.

Uw Kamer vroeg tijdens het Algemeen Overleg van 15 februari jl. specifiek aandacht voor overstapdrempels die ontstaan doordat de looptijden van diensten in de bundel uiteen lopen. In dat kader is gevraagd of het mogelijk is deze looptijden gelijk te trekken. Uiteenlopende contracttermijnen spelen vooral bij vast-mobiele alles-in-één pakketten. Mobiele abonnementen hebben vaak een looptijd van twee jaar, terwijl het bij de andere genoemde diensten vaak gaat om jaarcontracten. Ook kan het mobiele abonnement op een later moment zijn toegevoegd aan het al lopende abonnement voor internet, tv en/of vaste telefonie. Dit betekent dat de consument niet altijd op één en hetzelfde moment met alle vaste en mobiele diensten kan overstappen naar een andere aanbieder, om ook daar maximaal te profiteren van de voordelen van een vast-mobiele bundel. Dit geldt overigens alleen als de vaste looptijd voor de diverse diensten in de bundel nog niet voorbij is. Als het contract eenmaal stilzwijgend is verlengd kan de consument immers alle diensten maandelijks opzeggen.

Het gelijktrekken van de looptijden van alle diensten in een vast-mobiele bundel betekent per definitie dat de looptijd voor sommige diensten (vaak internet, tv en/of vaste telefonie) in de bundel langer zal moeten worden of die voor andere diensten (vaak mobiele telefonie) korter. Dit is niet per se gunstig. Het langer maken van de looptijd van diensten zorgt voor een nieuwe overstapdrempel: de consument kan voor deze diensten ook niet meer eerder weg naar een andere aanbieder als hij dat zou willen. Het korter maken van de looptijd van diensten kan ervoor zorgen dat de consument niet langer profiteert van de voordelen die hem bij een langere looptijd worden geboden. Dit kan zich vertalen in hogere mobiele tarieven voor de consument.

² Voor het BNC-fiche zie Kamerstuk 22 112, nr. 2235.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Naast deze inhoudelijke bezwaren, zijn er juridische bezwaren. Het gelijktrekken van de looptijden van alle diensten in een bundel is niet opgenomen in het voorstel voor de herziening van het Europese regelgevend kader, noch in de wijzigingen die hierop door het Europees Parlement en de Raad zijn voorgesteld. Het gelijktrekken van looptijden zal daarmee geen onderdeel zijn van de finale wettekst over bundels. Voor dit hoofdstuk van het richtlijnvoorstel, de rechten van eindgebruikers, geldt zogenaamde maximumharmonisatie; lidstaten mogen voor onderwerpen die in de richtlijn zijn geregeld (zoals bundels) geen aanvullende of afwijkende regels handhaven of introduceren. Dit betekent dat het nieuwe telecomkader geen ruimte zal bieden voor een eventuele wettelijke bepaling die looptijden gelijktrekt.

Dit neemt niet weg dat ik mij ervoor inzet om overstapdrempels en verstoring van de concurrentie als gevolg van bundeling van diensten zoveel mogelijk weg te nemen. Zodat de consument profiteert van betaalbare tarieven, een goede kwaliteit en keuzevrijheid. Ik kom, zoals ik in mijn brief⁴ van 4 december jl. heb aangekondigd, met een wetsvoorstel om het eenvoudig kunnen overstappen van de ene naar de andere aanbieder wettelijk te waarborgen. Het gaat dan om onderdelen van het overstapproces die niet door het Europese regelgevend kader worden geregeld, waardoor er ruimte is om nadere nationale regels te stellen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het informeren van de eindgebruiker door nieuwe en oude aanbieders en het zoveel mogelijk voorkomen van onderbreking van de dienst en dubbele facturen. Voor voldoende keuzevrijheid en behoud van concurrentie is het daarnaast belangrijk dat aanbieders die geen eigen vast netwerk hebben de mogelijkheid hebben om vast-mobiele bundels aan te bieden middels toegang tot bestaande netwerken. Ik pleit daarom in de onderhandelingen over het Europese regelgevend kader voor voldoende instrumenten voor de toezichthouder om toegang tot netwerken te reguleren. Het streven is daarbij om het eenvoudiger te maken voor de ACM om in een marktsituatie met twee netwerkspelers (in Nederland KPN en VodafoneZiggo) geregleerde toegang op te leggen aan beide netwerkspelers. Tot nu toe is alleen het netwerk van KPN geregeerd. Inmiddels heeft de ACM, in een ontwerpbesluit van 27 februari jl., aangegeven van plan te zijn om zowel het netwerk van KPN als VodafoneZiggo te reguleren. De ACM consulteert dit ontwerpbesluit momenteel, op grond van het huidige Europese regelgevend kader. Deze actuele ontwikkeling, die ik toejuich, laat onverlet dat meer instrumenten voor de ACM om toegang te reguleren indien de mededingingssituatie daarom vraagt, welkom zouden zijn. Dit zou voor de toekomst extra zekerheden bieden.

Stroomstoringen en de rol van telecom- en energiebedrijven

Tijdens het Algemeen Overleg Telecommunicatie van 15 februari jl. is specifiek aandacht gevraagd voor wat telecompartijen moeten doen om de continuïteit te waarborgen bij een stroomstoring. In dat kader is gevraagd of het niet aan de energiepartijen is om te voorkomen dat de stroomvoorziening uitvalt, zodat het niet nodig is voor telecompartijen om te investeren in noodstroomvoorzieningen. Nederland kent één van de meest betrouwbare elektriciteitsvoorzieningen in de wereld. Dit komt omdat energiepartijen doorlopend investeren om de leveringszekerheid te borgen. De elektriciteitsvoorziening blijft echter een complex technisch systeem dat kan uitvallen. Daarom blijft het nodig dat afnemers van elektriciteit, zoals telecomproviders, investeren in noodstroomvoorzieningen. Dit is belangrijk zodat diensten zoals 1-1-2 blijven werken bij stroomonderbrekingen. Om goed te bekijken wat redelijkerwijs gevraagd

⁴ Kamerstuk 26 643, nr. 502.

kan worden van telecombedrijven, ben ik gestart met een kosten-baten analyse. Deze analyse is reeds aangekondigd in een brief van de Minister van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer⁵. Het onderzoeksbureau SEO is inmiddels in opdracht van EZK gestart met dit onderzoek. In dit onderzoek zal ook meegenomen worden welke kosten energiepartijen maken om de leveringszekerheid te waarborgen. De afronding van het onderzoek is voorzien in juli 2018. Ik zal uw Kamer informeren over de resultaten.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
M.C.G. Keijzer

⁵ Kamerstuk 29 517, nr. 134.