



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur, houdende wijziging van het Besluit universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen in verband met de vaststelling van de reikwijdte van de verplichting tot het aanbieden van de overstapdienst bij het overstappen van telecomaandbieder

Nader Rapport

's-Gravenhage, 11 september 2020

WJZ / 20221916

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur, houdende wijziging van het Besluit universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen in verband met de vaststelling van de reikwijdte van de verplichting tot het aanbieden van de overstapdienst bij het overstappen van telecomaandbieder

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 9 juli 2020, nr. 2020001387, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 19 augustus 2020, nr. W18.20.0233/IV, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.

Ik moge U hierbij het ontwerpbesluit en de nota van toelichting wederom doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

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



Advies Raad van State

No. W18.20.0233/IV

's-Gravenhage, 19 augustus 2020

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 9 juli 2020, no.2020001387, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit, houdende wijziging van het Besluit universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen in verband met de vaststelling van de reikwijdte van de verplichting tot het aanbieden van de overstapdienst bij het overstappen van telecomaanbieder, met nota van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het ontwerpbesluit en adviseert het besluit te nemen.

Gelet op artikel 26, zesde lid jo vijfde lid, van de Wet op de Raad van State, adviseert de Afdeling dit advies openbaar te maken.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van ..., houdende wijziging van het Besluit universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen in verband met de vaststelling van de reikwijdte van de verplichting tot het aanbieden van de overstapdienst bij het overstappen van telecomaانبieder

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat van 7 juli 2020, nr. WJZ / 20182050;

Gelet op artikel 7.2c, derde lid, onderdeel a, van de Telecommunicatiewet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van ..., nr. ...);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat van ..., nr. WJZ /...;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Na hoofdstuk 3, paragraaf 3.3, van het Besluit universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen, wordt een paragraaf ingevoegd, luidende:

§ 3.4. Overstappen van aanbieder van een elektronische communicatiedienst

Artikel 3.7

Artikel 7.2c, derde lid, onderdeel a, van de wet, is van toepassing ten aanzien van abonnees:

- a. die consument zijn, of
- b. micro-onderneming zijn, voor zover zij een elektronische communicatiedienst afnemen die gelijk is aan of vergelijkbaar is met een elektronische communicatiedienst die wordt aangeboden aan abonnees die consument zijn.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van het tijdstip van inwerkingtreding van de wet tot wijziging van de Telecommunicatiewet in verband met de implementatie van de onderdelen van richtlijn (EU) 2018/1972 die betrekking hebben op toegangsregulering in geval van replicatiebelemmeringen, het overstappen van telecomaانبieder en het vorderen van inlichtingen ten behoeve van een geografisch onderzoek naar het bereik van elektronische communicatienetwerken.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,



NOTA VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel

1. Inleiding

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. 2018/1972¹ (hierna: de Telecomcode).

2. Implementatie Telecomcode

Artikel 106 van de Telecomcode stelt regels voor het overstappen naar een andere telecomaanbieder en voor nummeroverdraagbaarheid. Hiermee worden verschillende overstapdrempels verlaagd. Het verlagen van overstapdrempels, zodat abonnees eenvoudig en laagdrempelig kunnen wisselen van telecomaanbieder, 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. Deze bepalingen zijn geïmplementeerd in artikel 7.2c van de Tw. Op grond van artikel 7.2c, derde lid, onderdeel a, van de Tw is de ontvangende aanbieder in bij algemene maatregel van bestuur te bepalen gevallen verplicht aan te bieden om namens de abonnee diens overeenkomst met de overdragende aanbieder op te zeggen (de overstapdienst). Sinds 2009 is er op basis van afspraken tussen internetaanbieders een overstapservice voor consumenten en sinds 1 juli 2016 is er ook een vergelijkbare overstapservice voor zakelijke abonnees, eveneens op basis van zelfregulering. Het bieden van een overstapdienst wordt in het kader van de implementatie van de Telecomcode wettelijk verankerd.

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. Het gebruik van deze overstapdienst, ook wel aanbiedergestuurde overstap genoemd, is niet verplicht. Een abonnee kan om allerlei redenen ervoor kiezen om de overstap zelf te regelen (zogenoemde klantgestuurde overstap). Aanbieders van internettoegangsdiensten en bundels zijn echter wel verplicht een overstapdienst *aan te bieden* en de abonnee heeft de keuze hier al dan niet gebruik van te maken. Te allen tijde – zowel bij een aanbiedergestuurde als klantgestuurde overstap – gelden de algemene verplichtingen van artikel 7.2c inzake het voorzien in toereikende informatie over het overstapproces, het waarborgen van de continuïteit van de geleverde dienst en het verbod op het vertragen en misbruiken van het overstapproces.

3. Reikwijdte verplichting aanbieden overstapdienst

Met dit wijzigingsbesluit is in het nieuwe artikel 3.7 van het Bude bepaald dat de ontvangende aanbieder de zogenoemde overstapdienst aan moet bieden aan consumenten en aan micro-ondernemingen. De overstapdienst die op verzoek van de consument of micro-onderneming moet worden geboden omvat zowel internettoegangsdiensten als bundels met ten minste een internettoegangsdienst of een openbare telefoniedienst (gedefinieerd in artikel 1.1 van de Tw). Er is sprake van een bundel in situaties waarin de onderdelen van de bundel worden verstrekt of verkocht door dezelfde aanbieder onder hetzelfde of een verwant of daaraan verbonden overeenkomst.²

De verplichting om een overstapdienst aan te bieden geldt ten eerste voor de consumentenmarkt, waar de overstapservice die er nu is op basis van zelfregulering in groten getale wordt gebruikt en duidelijk in een behoefte voorziet.³

Ten tweede is ervoor gekozen het aanbieden van een overstapdienst te verplichten voor de kleinzakelijke markt, voor zover het gaat om diensten die worden aangeboden aan micro-ondernemingen.

¹ RICHTLIJN (EU) 2018/1972 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 11 december 2018 tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie (herschikking) (PbEU 2018, L 321).

² Kamerstukken II 2019/20, 35 368, nr. 3, p. 12–13.

³ Jaarlijks stappen circa 200.000 consumenten over via de overstapservice, www.coin.nl.

Onder een micro-onderneming (gedefinieerd in artikel 1.1 van de Tw) wordt verstaan een onderneming waarop artikel 395a, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, van toepassing is. Om te worden aangemerkt als micro-onderneming moet een onderneming, kort gezegd, voldoen aan ten minste twee van de volgende criteria: de waarde van de activa mag niet meer dan 350.000 euro bedragen, de netto-omzet mag niet meer dan 700.000 euro bedragen, en het gemiddeld aantal werknemers bedraagt minder dan 10. Hiermee wordt eveneens aangesloten bij de huidige zelfregulering. Micro-ondernemingen hebben, door hun beperkte omvang, een positie die in grote mate vergelijkbaar is met consumenten. Het bieden van een overstapdienst is derhalve ook voor deze categorie eindgebruikers belangrijk om het overstappen te vergemakkelijken. Daarbij geldt dat de overstapdienst alleen dient te worden geboden voor zover micro-ondernemingen elektronische communicatiediensten afnemen die gelijk zijn aan of vergelijkbaar zijn met elektronische communicatiediensten die door consumenten worden afgenomen.

4. Regeldruk

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 telecomaانبieders. De jaarlijkse totale kosten van de overstapservice, waarbij reeds 22 telecomaانبieders 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.

5. Toezicht en handhaving

De Autoriteit Consument en Handhaving (hierna: ACM) houdt toezicht op de naleving van artikel 7.2c, derde lid, onderdeel a, en het nieuwe artikel 3.7 van het Bude.

6. Advies en consultatie

6.1. Internetconsultatie

Een ontwerp van dit wijzigingsbesluit is geconsulteerd in de periode 31 maart tot en met 12 mei 2020.⁴ Er zijn in totaal zes reacties ontvangen: vier reacties van telecomaانبieders (twee van individuele aanbieders en twee van brancheverenigingen) en twee van individuele burgers. Deze laatstgenoemde individuele reacties betroffen respectievelijk steun voor de voorgestelde maatregel en een pleidooi voor het hanteren van een reactietermijn van zes weken bij consultaties van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Dit laatste is onder de aandacht gebracht van het genoemde ministerie.

De vier reacties vanuit de telecomaانبieders onderschrijven het belang van het verlagen van overstapdrempels. Ze zijn daarbij overwegend positief over de voorgestelde maatregel, maar plaatsen een aantal kanttekeningen. Een van deze respondenten uit, net als bij de consultatie van het onderliggende wetsvoorstel, bezwaren tegen de verplichting voor kleinere aanbieders om een overstapdienst te bieden. Een andere respondent benadrukt dat de grootzakelijke markt terecht is uitgezonderd van deze verplichting. Een van de respondenten verwacht dat het noodzakelijk zal blijken om niet alleen nadere regels aan de reikwijdte van de overstapservice te stellen, maar ook aan de inhoud en vorm van de overstapservice. Drie respondenten bepleiten dat de verplichting om een overstapdienst te bieden aan micro-ondernemingen alleen dient te gelden voor zover micro-ondernemingen standaard-diensten afnemen vergelijkbaar met de diensten die worden aangeboden op de consumentenmarkt. Zij voeren aan dat dit de praktische uitvoerbaarheid ten goede komt en aansluit bij de behoeften van micro-ondernemingen.

De opmerkingen die zijn gemaakt over de reikwijdte van de overstapdienst voor micro-ondernemingen worden onderschreven. Het doel is micro-ondernemingen die vergelijkbaar zijn met consumenten een met consumenten vergelijkbare bescherming te geven. De overstapdienst voor

⁴ <https://www.internetconsultatie.nl/telecomoverstapdienst>

micro-ondernemingen is dus ook gericht op diensten die micro-ondernemingen afnemen die gelijk zijn of vergelijkbaar zijn met diensten die consumenten afnemen, zoals internettoegangsdiensten en telefonie. Meer specifieke maatwerkdiensten die micro-ondernemingen afnemen, die niet worden aangeboden aan consumenten, vallen buiten de reikwijdte van de verplichting om een overstapdienst te bieden. Het wijzigingsbesluit is op dit punt aangescherpt. Wat betreft de bezwaren tegen de verplichting een overstapdienst te bieden voor kleinere telecomaانبieders wordt verwezen naar de consultatieparagraaf van de memorie van toelichting van het onderliggende wetsvoorstel, waar hier reeds op is ingegaan.⁵ Het stellen van nadere regels over de overstapdienst is zeker niet uitgesloten. De sector is verzocht de huidige zelfregulering te verbeteren, gelet op de in de nieuwe regels in de Tw ten aanzien van overstappen. Indien blijkt dat dit niet lukt via zelfregulering, geschiedt dit zo nodig via nadere regels.

Een respondent plaatst een aantal opmerkingen over de nalevingskosten van de overstapdienst voor bundels met zowel vaste als mobiele diensten. Deze respondent erkent dat verwante contracten voor vaste en mobiele diensten op grond van de Telecomcode een bundel zijn, maar geeft aan dat het bieden van de overstapdienst voor vast-mobiele bundels in operationeel opzicht ingewikkeld is, substantiële nalevingskosten geeft en doorlooptijd vergt. In reactie hierop wordt allereerst opgemerkt dat de aanbieders – inclusief deze respondent – zelf reeds in 2013 hebben afgesproken dat de overstapservice wordt uitgebreid met mobiele telefonie als mobiel in bundels wordt aangeboden en afgenomen. De aanneming bij deze nog altijd niet geïmplementeerde zelfreguleringsafspraken van de aanbieders is steeds geweest dat hiervoor relatief eenvoudig de bestaande processen voor nummerportabiliteit en de overstapservice voor internettoegangsdiensten en ‘triple play’ bundels kunnen worden gecombineerd. De aanbieders hebben hierin de afgelopen jaren helaas geen stappen gezet, terwijl vast-mobiele bundels inmiddels breed worden aangeboden en afgenomen. Zij zullen hier alsnog voortvarend mee aan de slag moeten gaan.

6.2. Adviescollege Toetsing Regeldruk

Een ontwerp van dit wijzigingsbesluit is voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR). In de brief van 24 april 2020 (kenmerk MvH/RvZ/SH/bs/ATR1092/2020-U061) heeft de ATR advies uitgebracht. De ATR adviseert het besluit vast te stellen.

6.3. Uitvoeringstoets

In lijn met artikel 6 van de Regeling gegevensuitwisseling ACM en ministers is een ontwerp van dit wijzigingsbesluit aan de ACM voorgelegd ten behoeve van het verrichten van een uitvoerings- en handhavingstoets. In de brief van 16 juni 2020 (kenmerk ACM/UIT/534844) heeft de ACM de uitvoeringstoets uitgebracht. De ACM heeft geconcludeerd dat de wijzigingen uitvoerbaar en handhaafbaar zijn.

7. Inwerkingtreding

Dit wijzigingsbesluit treedt in werking met ingang van het tijdstip waarop de wet tot wijziging van de Telecommunicatiewet in verband met de implementatie van de onderdelen van richtlijn (EU) 2018/1972 die betrekking hebben op toegangsregulering in geval van replicatiebelemmeringen, het overstappen van telecomaانبieder en het vorderen van inlichtingen ten behoeve van een geografisch onderzoek naar het bereik van elektronische communicatienetwerken in werking treedt. Gelet op artikel II van deze wet, is dit 21 december 2020.

II. Artikelsgewijze deel

Artikel I

Met artikel I van dit wijzigingsbesluit is een nieuwe paragraaf 3.4. ingevoegd in het Bude. Deze nieuwe paragraaf bevat, vooralsnog, alleen artikel 3.7 dat de reikwijdte bepaalt van de verplichting van artikel 7.2c, derde lid, onderdeel a, van de Tw. Zoals toegelicht in paragraaf 3 van het algemeen deel van deze nota van toelichting, zijn aanbieders verplicht een overstapdienst aan te bieden ten aanzien van abonnees die consument zijn en ten aanzien van abonnees die micro-ondernemingen zijn. Voor micro-ondernemingen is de verplichting evenwel beperkt tot elektronische communicatiediensten (kale internettoegangsdiensten of een bundel bestaande uit een internettoegangsdienst of openbare telefoondienst met één of meer andere diensten) die gelijk zijn aan of vergelijkbaar zijn met elektronische communicatiediensten die aan consumenten worden aangeboden.

⁵ Kamerstukken 2019–2020, 35 368, nr. 3, pag. 26–27.



Artikel II

Artikel II voorziet in de inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit. In paragraaf 7 van het algemeen deel van deze nota van toelichting is ingegaan op de keuze met betrekking tot het beoogde tijdstip van inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,