

Vergaderjaar 2016–2017

26 643

Informatie- en communicatietechnologie (ICT)

Nr. 457

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 april 2017

Tijdens het Algemeen Overleg Telecommunicatie op 21 december jl.¹ heb ik toegezegd uw Kamer nader te zullen informeren over de stand van zaken inzake de maatregelen ter voorkoming van slamming. Hierbij informeer ik uw Kamer over de ontwikkelingen sinds mijn beantwoording van 17 maart jl.² van de vragen van het lid Remco Bosma (VVD) over dit onderwerp en de vervolgstappen die ik naar aanleiding hiervan zet.

Slamming van zakelijke abonnees is het fenomeen dat een zakelijke abonnee wordt geconfronteerd met een overstap naar een andere telecomaandbieder zonder dat hij hierom heeft gevraagd of hier (bewust) mee heeft ingestemd. In de genoemde beantwoording heb ik aangegeven dat de besprekingen in het zelfreguleringsoverleg van de telecomaandbieders in een vergevorderd stadium verkeerden, maar er nog geen volledige overeenstemming was bereikt. Helaas is zelfregulering uiteindelijk, ondanks de constructieve opstelling van het merendeel van de partijen, een brug te ver gebleken. Daarom zet ik nu andere stappen om op korte termijn tot een oplossing te komen.

Ik zie hiervoor een tweetal mogelijkheden in de bestaande wet- en regelgeving. In de eerste plaats zie ik aanknopingspunten in de regels voor nummerportabiliteit. In de tweede plaats betreft het de kaders voor redelijke verzoeken om netwerktoegang. In beide gevallen kunnen door middel van beleidsregels de bestaande wettelijke kaders worden verduidelijkt, zodat er betere waarborgen komen tegen een door de zakelijke abonnee ongewenste overstap. Tegelijkertijd blijft het uitgangspunt dat het wisselen van telecomaandbieder laagdrempelig moet zijn en eenvoudig door de nieuwe aanbieder namens de abonnee kan worden geregeld met de oude aanbieder. Alleen waar bepaalde telecomaandbieders meer dan incidenteel klachten van zakelijke abonnees veroorzaken, zijn gerichte extra waarborgen op zijn plaats.

¹ Kamerstuk 24 095, nr. 410.

² Aangangsel Handelingen II 2016/17, nr. 1428.

Ik zet nu in op het aanscherpen van de kaders voor nummerportabiliteit. Eventuele aanscherping van de kaders voor redelijke verzoeken tot netwerktoegang hou ik als alternatieve optie achter de hand voor het geval dit nodig mocht blijken. Hieronder licht ik beide opties en mijn keuze toe.

Nummerportabiliteit

Het recht op nummerportabiliteit (artikel 4.10 van de Telecommunicatiewet) houdt in dat een telecomaandbieder de abonnee de mogelijkheid dient te bieden om het nummer mee te nemen naar de nieuwe telecomaandbieder als het contract rechtsgeldig wordt beëindigd. Ook bij WLR-diensten³, waar slammig zich overwegend voordoet, is in juridische zin sprake van nummerportabiliteit. De abonnee wisselt immers van aanbieder en neemt het telefoonnummer mee, ook al gaat het in praktische zin om een administratieve omzetting van de aansluiting op het KPN-kopernetwerk en het bijbehorende telefoonnummer naar de alternatieve telecomaandbieder.

De wettelijke randvoorwaarde voor nummerportabiliteit is dat er sprake moet zijn van een rechtsgeldige beëindiging van de overeenkomst met de latende aanbieder. Bij een ongewenste overstap door de nieuwe aanbieder is er nadrukkelijk geen sprake van een rechtsgeldige beëindiging van de overeenkomst met de latende aanbieder. Bij slammig in enge zin is er geen wilsuiging van de zakelijke abonnee. Bij slammig in ruime zin is er wel een wilsuiging, maar deze is door misleiding tot stand gekomen. Zoals ik heb toegelicht in mijn brief van 15 december jl.⁴ is een overeenkomst die door misleiding tot stand is gekomen vernietigbaar (artikelen 6:194 en 6:195 van het Burgerlijk Wetboek). Bovendien wordt de bewijslast omgekeerd: op de betreffende telecomaandbieder rust de bewijslast met betrekking tot de juistheid of volledigheid van de informatie (artikel 6:195 van het Burgerlijk Wetboek).

De op te stellen beleidsregels verduidelijken het wettelijke kader op basis waarvan de ACM beoordeelt of de latende aanbieder zijn wettelijke verplichtingen omtrent nummerportabiliteit nakomt. In deze beleidsregels wil ik opnemen dat de latende aanbieder zijn wettelijke verplichtingen omtrent nummerportabiliteit nakomt als hij, indien er gerede twijfel is over de rechtsgeldige beëindiging van de overeenkomst en derhalve ook over het verzoek tot nummerportabiliteit, verlangt dat de nieuwe aanbieder aantoont dat er sprake is van een rechtsgeldige wilsuiging van de abonnee. Niet alleen is het gerechtvaardigd dat de onderliggende wilsuiging van de abonnee worden gevraagd, ook mag bij gerede twijfel – veelal zal dit een klacht van de betreffende abonnee zijn – worden gevraagd aan te tonen dat bij de totstandkoming van deze wilsuiging geen sprake was van een misleidende omissie.⁵ In het geval van telefonische acquisitie, indien de zakelijke abonnee de overeenkomst niet achteraf heeft bevestigd met een (elektronische) handtekening, kan bijvoorbeeld een bandopname van het volledige telefoongesprek worden gevraagd. Nu wordt alleen de opname (voice log) van de uiteindelijke wilsuiging aan het slot van het gesprek vastgelegd en onder voorwaarden op verzoek van latende aanbieder overgelegd. De hieraan voorafgaande misleiding in het telefoongesprek blijkt hier veelal niet uit. Ook bij andere acquisitieme-

³ *Wholesale Line Rental*. Bij WLR neemt de abonnee de telefonie-aansluiting en het telefonieverkeer af bij een andere telecomaandbieder, via het netwerk van KPN.

⁴ Kamerstuk 26 643, nr. 434.

⁵ Het weglaten van essentiële informatie die een ondernemer nodig heeft om een geïnformeerd besluit over een transactie te nemen, ofwel het verborgen houden of op onduidelijke, onbegrijpelijke, dubbelzinnige wijze dan wel laat verstrekken of presenteren van essentiële informatie.

thoden rust op de telecomaangebieder de bewijslast om bij gerede twijfel aan te tonen dat de abonnee juist en volledig is geïnformeerd en dat er geen sprake is van misleiding. Het verduidelijken wanneer er sprake is van een rechtsgeldige beëindiging van het contract in beleidsregels is een effectieve waarborg tegen slamming door misleiding waaraan het nu in de praktijk ontbreekt. Daarnaast acht ik het wenselijk dat een WLR-overstap ook in praktische zin zoveel mogelijk wordt behandeld als een nummerportering en dat de zorgvuldige processen en contractuele waarborgen die hiervoor worden gehanteerd binnen Vereniging COIN⁶ hierop zoveel mogelijk worden toegepast. Dit is nu nog niet het geval. Ik zal nader bezien in hoeverre het nodig is dit ook neer te leggen in beleidsregels.

Ik merk hierbij op dat de extra bewijslast bij gerede twijfel over de rechtsgeldigheid er niet toe mag leiden dat een overstap en nummerportering die wél door de abonnee gewenst is, wordt ontmoedigd of gefrustreerd door de latende aanbieder. Overstappen moet eenvoudig en laagdrempelig blijven. Een door de abonnee niet gewilde overstap (slamming) is ongeoorloofd, maar het ontmoedigen van een door de abonnee gewilde overstap (winback) is evenmin wenselijk. In dat kader acht ik het essentieel dat er een laagdrempelige procedure is voor een onafhankelijk eindoordeel over de wilsuiting waar nodig. Bij voorkeur wordt hierin zoveel mogelijk voorzien door de procedures van Vereniging COIN voor nummerportabiliteit. In aanvulling hierop kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een onafhankelijke toetsingscommissie die de marktpartijen zelf inrichten. Dit laat onverlet dat de Autoriteit Consument en Markt (ACM) te allen tijde bevoegd is eventuele geschillen die ontstaan tussen telecomaanbieders over de naleving van wettelijke verplichtingen, zoals de verplichting tot nummerportabiliteit, te beslechten op grond van artikel 12.2 van de Telecommunicatiewet. Ook kunnen aanbieders zich in het uiterste geval wenden tot de civiele rechter.

Redelijk verzoek om toegang

Bij WLR-diensten⁷ waar slamming zich overwegend voordoet, wordt de dienst geleverd over het netwerk van KPN. Naast KPN zelf leveren andere telecomaanbieders de dienst over het netwerk van KPN. Zij nemen hiertoe wholesaletoeegang af bij KPN. Voor zover KPN aanmerkelijke marktmacht heeft, is dit gereguleerde wholesaletoeegang. Dit betekent dat KPN op grond van de ACM-regulering moet voldoen aan redelijke verzoeken om toegang. Waar bepaalde telecomaanbieders meer dan incidenteel klachten van zakelijke abonnees veroorzaken over slamming, is het gerechtvaardigd dat KPN gerichte extra waarborgen verlangt bij de laagdrempelige wholesaletoeegang die zij verleent. Waar nodig kan de ACM hiertoe beleidsregels stellen. Ik verwijs korthedshalve naar de eerdere toelichting⁸ over het tegengaan van slamming bij CPS-diensten⁹, die evenzeer geldt voor WLR-diensten die nadien zijn geïntroduceerd. De ACM heeft vooralsnog geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid en ingezet op zelfregulering voor CPS/WLR-diensten. Nu duidelijk is dat zelfregulering onvoldoende soelaas biedt tegen slamming, is het stellen van dergelijke beleidsregels voor redelijke verzoeken om toegang alsnog gerechtvaardigd. Naast het stellen van eventuele beleidsregels door de ACM kan ik ook zelf de bestaande beleidsregels van de Minister van

⁶ www.coin.nl.

⁷ *Wholesale Line Rental*. Bij WLR neemt de abonnee de telefonie-aansluiting en het telefonieverkeer af bij een andere telecomaangebieder, via het netwerk van KPN.

⁸ Kamerstuk 30 661, nr. 3; pagina 6–7.

⁹ *Carrier Pre-Selection*. Bij CPS heeft de abonnee een contract met KPN voor de telefonie-aansluiting en een contract met een andere telecomaangebieder voor het telefonieverkeer.

Economische Zaken over de door de ACM uit te oefenen taken in de elektronische communicatiesector aanscherpen.¹⁰ Artikel 4, 2e lid van deze beleidsregels ziet specifiek op gerechtvaardigde gronden voor het afwijzen van redelijke verzoeken om toegang.

Ik merk hierbij op dat dergelijke beleidsregels alleen zien op gereguleerde netwerktoegang. In het nieuwe marktanalysebesluit vaste telefonie¹¹ dat op 23 februari jl. door de ACM is gepubliceerd, stopt de ACM met het opleggen van verplichtingen aan KPN op de vaste telefoniemarkten voor enkelvoudige en meervoudige gesprekken. Voor de markt voor tweevoudige gesprekken blijft de ACM nog wel verplichtingen opleggen aan KPN. Daar waar KPN niet op basis van ACM-regulering maar op vrijwillige basis netwerktoegang verleent aan andere telecomaانبieders, staat het KPN vrij om binnen de grenzen van de Mededingingswet gerichte passende waarborgen te treffen tegen slaming van zakelijke abonnees. Met name in de ongereguleerde markt voor enkelvoudige gesprekken, waar ook ondernemers (bijvoorbeeld zzp'ers) diensten afnemen, kan dit aan de orde zijn.

Ik zet nu allereerst in op het stellen van beleidsregels voor nummerportabiliteit, omdat hiermee goed kan worden aangesloten bij de procedures van Vereniging COIN. Ook is deze optie niet gekoppeld is aan de ACM-regulering die periodiek wordt herzien. Ik vertrouw er op dat de op te stellen beleidsregels voor nummerportabiliteit een effectieve waarborg tegen slaming zullen blijken. Dit neemt niet weg dat ik het stellen van beleidsregels over redelijke verzoeken om toegang als alternatieve optie achter de hand houd voor het geval dit toch nodig mocht blijken. Ik streef ernaar de internetconsultatie van de concept-beleidsregels voor nummerportabiliteit nog dit kwartaal te starten, zodat de sector bij de verdere uitwerking wordt betrokken en er snel stappen worden gezet.

Tot slot

In de eerder genoemde beantwoording van 17 maart jl. gaf ik reeds aan dat zelfregulering effectief kan zijn, maar dat er grenzen zijn aan hetgeen met vrijwillige zelfregulering kan worden bereikt. Dit geldt niet alleen voor het tegengaan van slaming bij WLR-diensten, maar ook voor zelfregulering met betrekking tot overstappen voor zowel consumenten als zakelijke abonnees in den brede. In dat kader heb ik subsidie verleend voor onderzoek dat het bestuur van het zelfreguleringsplatform van de telecomaانبieders laat uitvoeren naar verdere verbetering van de effectiviteit van dit platform. Daarbij wordt ook onderzocht hoe de overheid, waaronder mijn ministerie en de ACM, hieraan optimaal kan bijdragen. Niettegenstaande de stappen die ik nu zet met beleidsregels ter voorkoming van slaming, kan het stellen van extra regels rondom overstappen tussen telecomaانبieders in den brede een mogelijke vervolgstap zijn indien dit wenselijk blijkt te zijn. Ook een wetswijziging is daarbij niet bij voorbaat uitgesloten. Ik zie de resultaten van dit onderzoek met belangstelling tegemoet en zal uw Kamer hierover informeren.

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

¹⁰ Beleidsregels van de Minister van Economische Zaken over door de ACM uit te oefenen taken in de elektronische communicatiesector, Stcrt. 2005, nr. 109 en Stcrt. 2014, nr. 8156.

¹¹ <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/16960/Marktanalysebesluit-vaste-telefonie/>