

Vergaderjaar 2010–2011

**32 888****Besluit tot wijziging universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen in verband met de levering van de openbare telefoondienst via een mobiel netwerk****A/ Nr. 1**

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 7 september 2011.

De wens dat het in de maatregel geregelde onderwerp bij de wet wordt geregeld kan door of namens een van beide Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk op 5 oktober 2011.

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE**

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 september 2011

Hierbij zend ik u het Besluit tot wijziging van het Besluit universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen in verband met de levering van de openbare telefoondienst via een mobiel netwerk<sup>1</sup>. Voor de inhoud van het besluit verwijs ik naar de nota van toelichting. De datum van inwerkingtreding van het besluit wordt bij koninklijk besluit vastgesteld. De voorlegging geschiedt in het kader van de wettelijk voorgeschreven procedure (artikel 18.14 van de Telecommunicatiewet), en biedt uw Kamer de gelegenheid kenbaar te maken dat de in het besluit geregelde materie bij wet dient te worden geregeld. De wet bepaalt dat door of namens een der Kamers der Staten-Generaal of door ten minste een vijfde gedeelte van het grondwettelijke aantal leden van een der Kamers binnen vier weken te kennen kan worden gegeven dat het onderwerp of de inwerkingtreding van het besluit bij wet moet worden geregeld. In dat geval blijft inwerkingtreding achterwege en wordt zo spoedig mogelijk een wetsvoorstel ingediend.

Er wordt gestreefd naar inwerkingtreding van het besluit met ingang van 1 januari 2012.

De minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,  
M. J. M. Verhagen

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

## NOTA VAN TOELICHTING

### I. ALGEMEEN

#### 1. Doel en aanleiding

##### *Inleiding*

Dit besluit wijzigt het Besluit universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen. Met deze wijziging worden de bepalingen ten aanzien van de betaalbaarheid van de aansluiting op een openbaar elektronisch communicatienetwerk op een vaste locatie en de levering van de openbare telefoondienst via die aansluiting, zo aangepast, dat aan deze eisen ook kan worden voldaan bij aansluiting op een mobiel netwerk en levering van de openbare telefoondienst via dat mobiele netwerk. Hierdoor kan de aanbieder, die is aangewezen om de aansluiting op een openbaar elektronisch communicatienetwerk en het leveren van de openbare telefoondienst op een vaste locatie te verzorgen, deze diensten ook via een aansluiting op een mobiel netwerk leveren.

##### *Achtergrond*

In het eerste lid van artikel 9.1 van de Telecommunicatiewet<sup>1</sup> (hierna: de wet) wordt in de onderdelen a en b, onder andere, bepaald dat de aansluiting op een openbaar elektronisch communicatienetwerk op een vaste locatie en de levering van de openbare telefoondienst via die aansluiting voor iedere eindgebruiker tegen een betaalbare prijs en met een bepaalde kwaliteit beschikbaar moeten zijn. In het Besluit universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen wordt de betaalbaarheid en kwaliteit van deze diensten uitgewerkt. De verzorging van de universele dienstverplichtingen bestaande uit het tegen een betaalbare prijs op een vaste locatie aansluiten op een openbaar elektronisch communicatienetwerk en het bieden van toegang tot de openbare telefoondienst zijn momenteel in artikel 20.1 van de wet opgedragen aan de KPN Telecom B.V. (het huidige KPN B.V., hierna: KPN).

In de omschrijving van de universele dienst in het eerste lid van artikel 9.1 van de wet is vermeld dat het een aansluiting op het openbare elektronische communicatienetwerk en de toegang tot de openbare telefoondienst op een vaste locatie betreft. Met «vaste locatie» wordt bedoeld het hoofdverblijf van de eindgebruiker, op welk adres de universele dienst moet kunnen worden afgenomen.<sup>2</sup> Deze aanduiding, die ook is vastgelegd in de Universeledienstrichtlijn<sup>3</sup>, zegt dus niets over het type netwerk waarover de universele dienst voor openbare telefonie moet worden geleverd. Dit betekent dat er geen beperkingen worden gesteld ten aanzien van de technische middelen (draadverbinding of draadloos) waarmee de universele diensten kunnen worden verzorgd.

De bepalingen in het huidige Besluit universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen dwingen door de voorgeschreven tariefstructuren echter tot het aanbieden van de openbare telefoondienst via een vast (koper)netwerk. KPN biedt nu overal in Nederland een betaalbare aansluiting voor telefonie aan via een vast (koper)netwerk. De ontwikkelingen in de Nederlandse telecommunicatiemarkt gaan snel. Eindgebruikers hebben thans de mogelijkheid te kiezen uit een verscheidenheid van diensten die worden aangeboden over verschillende vaste en mobiele communicatienetwerken. Door de verdere ontwikkeling van traditionele netwerken naar *next generation access*-netwerken, die vooral op glas zijn gebaseerd, zullen die mogelijkheden alleen maar toenemen. Via deze

<sup>1</sup> Voor de gebruikte begrippen en verwijzingen naar artikelen van de Telecommunicatiewet is, gelet op de voorziene inwerkingtredingsdatum van deze wijziging van het Besluit universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen uitgegaan van de tekst van de Telecommunicatiewet na inwerkingtreding van het wetsvoorstel Wijziging van de Telecommunicatiewet ter implementatie van de herziene telecommunicatierichtlijnen (Kamerstukken 2010–2011, 32 549 nr. 2). Het wetsvoorstel wijzigt artikel 9.1 van de Telecommunicatiewet, waardoor wordt gesproken over het aansluiten op een openbaar elektronisch communicatienetwerk (in plaats van een openbaar telefoonnetwerk) op een vaste locatie. Daarnaast wordt in artikel 9.1, eerste lid, van de Telecommunicatiewet het aansluiten op het netwerk en het leveren van de openbare telefoondienst (voorheen geregeld in onderdeel a) gesplitst in de onderdelen a respectievelijk b.

<sup>2</sup> Zie overweging 4 van de Richtlijn burgerrechten en de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's over de tweede periodieke evaluatie inzake de omvang van de universele dienst met betrekking tot elektronische-communicatienetwerken en -diensten, overeenkomstig artikel 15 van Richtlijn 2002/22/EG (COM(2008) 572 definitief)

<sup>3</sup> Artikel 4 van Richtlijn 2002/22/EG inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische-communicatienetwerken en -diensten.

breedbandige netwerken worden kwalitatief hoogwaardige «diensten in gebundelde vorm (*triple play*) worden aangeboden.

Om te voorkomen dat de formulering van deze bepalingen leidt tot hoge kosten en een belemmering vormt voor technologische ontwikkelingen, als de uitrol van nieuwe netwerken en de toepassing van nieuwe diensten, wordt het besluit zodanig gewijzigd dat de universele telefoondienst ook via een mobiel netwerk mag worden aangeboden. Met deze wijziging wordt de formulering aangepast van de betaalbaarheidseisen voor de aanbieder die is aangewezen om de aansluiting op een openbaar elektronisch communicatienetwerk op een vaste locatie en de levering van de openbare telefoondienst via die aansluiting te verzorgen.

#### *Betaalbaarheid*

De bestaande waarborgen ten aanzien van de beschikbaarheid en betaalbaarheid van de openbare telefoondienst gelden onverkort ook bij levering via een mobiel netwerk. Ook bij levering via een mobiel netwerk moet de eindgebruiker kunnen kiezen uit een bereikbaarheidsabonnement (vergelijkbaar met Belbudget van KPN voor vast) en een belabonnement (vergelijkbaar met Belbasis van KPN voor vast). De betaalbaarheid blijft gegarandeerd door de eis dat het totale bedrag dat de eindgebruiker over de periode van een jaar in rekening wordt gebracht bij levering via het mobiele netwerk op een vaste locatie niet hoger uit mag vallen dan wat in totaal jaarlijks op grond van artikel 2.5, derde lid, onderdelen a respectievelijk b, voor het bereikbaarheids- respectievelijk belabonnement in rekening zou zijn gebracht bij levering via het vaste netwerk op een vaste locatie.

Op basis van een analyse van de gegevens van de huidige abonnees van Belbudget en Belbasis heeft KPN berekend dat er voor nagenoeg al deze klanten in de markt mobiele alternatieven beschikbaar zijn, waarmee zij goedkoper of in ieder geval niet duurder uit zijn dan met genoemde vaste abonnementen. Indien deze klanten toch zouden worden geconfronteerd met een totaalbedrag voor de levering van de universele telefoondienst via het mobiele netwerk, dat, gemeten over een jaar, hoger uitvalt dan bij levering via het vaste netwerk, dan hebben deze klanten recht op compensatie door de universele dienstverlener van het meerdere. De aanbieder van de universele telefoondienst is verplicht abonnees desgevraagd te adviseren over de abonnementsvorm die het meest geschikt is gezien zijn of haar belgedrag.

#### *Kwaliteit*

Bij aansluiting op een openbaar elektronisch communicatienetwerk blijven dezelfde kwaliteitseisen zoals vastgelegd in artikel 2.1 van het Besluit universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen gelden. Deze eisen gelden dus ongeacht of de diensten via een vast of een mobiel netwerk worden geleverd door de universele dienstverlener. Een aansluiting dient de mogelijkheid van datacommunicatie te bieden, met datasnelheden die toereikend zijn voor een functionele toegang tot het internet. De aansluiting op een mobiel netwerk moet, net als bij gebruik van het vaste telefoonnetwerk, binnenshuis beschikbaar zijn en de hiervoor genoemde functionaliteiten bieden. Ook moet toegang tot internet via een *personal computer* of *laptop* mogelijk zijn. De datasnelheden moeten, ook bij aansluiting via een mobiel netwerk, toereikend zijn voor een functionele toegang tot het internet. Er zijn geen specifieke minimum datasnelheden op EU-niveau vastgesteld voor functionele internettoegang om lidstaten flexibiliteit te geven op dit punt. In de toelichting op artikel 2.1 van het Besluit universele dienstverlening en

eindgebruikersbelangen wordt verwezen naar spraakbandmodems met een datasnelheid van 56 kbit/s. Indien de universele dienst wordt aangeboden via het mobiele netwerk, moet ten minste toegang tot internet met vergelijkbare snelheden worden geboden door de universele dienstverlener.

## *2. Administratieve lasten en bedrijfseffecten*

Het ontwerpbesluit is beoordeeld op de mogelijke introductie van (nieuwe) administratieve lasten. Vastgesteld is dat met het ontwerpbesluit geen nieuwe informatieverplichtingen voor het bedrijfsleven jegens de overheid worden geïntroduceerd noch bestaande informatieverplichtingen jegens de overheid worden gewijzigd. Derhalve hebben de wijzigingen van het Besluit universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen geen effect op de administratieve lasten.

## *3. Consultatie*

Er zijn in totaal vijf reacties binnengekomen naar aanleiding van de internetconsultatie, waarvan vier reacties op internet en één reactie via e-mail. Hieronder zal nader worden ingegaan op de belangrijkste opmerkingen en suggesties. De overige opmerkingen zijn ook bekeken en zoveel mogelijk verwerkt.

Sommige partijen betogen dat de uitleg van «vaste locatie» in de toelichting op gespannen voet staat met de (gewijzigde) Universeledienstrichtlijn en de Telecommunicatiewet. Zij stellen dat met een vaste locatie een vaste aansluiting wordt bedoeld.

Een vaste locatie, zoals geformuleerd in de Telecommunicatiewet en de Universeledienstrichtlijn, heeft, anders dan deze partijen menen, niet de betekenis van een vaste aansluiting. Met «vaste locatie» wordt letterlijk bedoeld het hoofdverblijf van de eindgebruiker, op welk adres de universele dienst moet kunnen worden afgenomen. Daarbij is het niet relevant over welk netwerk (draadgebonden of draadloos) deze dienst wordt aangeboden.

De geconsulteerde versie van deze wijziging stelde als voorwaarde voor het hanteren van de alternatieve tariefstructuur – en dus de mogelijkheid om de universele telefoondienst te leveren via een mobiel netwerk – dat het economisch onhaalbaar is om de universele telefoondienst via het vaste netwerk te leveren. Enkele partijen zijn van mening dat het niet duidelijk is aan welke inhoudelijke criteria zal worden getoetst bij de vraag of de tariefstructuur voor vaste telefonie onder de universele dienst al dan niet economisch haalbaar is. Zij vinden voorts dat een toetsing van de rentabiliteit per afzonderlijke lijn (of per gebied) fundamenteel in strijd is met het wezenskenmerk van de universele dienst dat niet iedere afzonderlijke lijn rendabel hoeft te zijn. Bovendien menen deze partijen dat het voorstel een ruimere strekking heeft dan de toelichting, die, zo wordt gesteld, alleen ziet op nieuwbouwwijken.

De toets van de economische haalbaarheid is geschrapt. Het criterium is niet voldoende duidelijk en leidt tot extra uitvoeringslasten. Bovendien wordt de regeling zo meer techniekneutraal. De aanbieder van de universele telefoondienst kan er dus voor kiezen deze dienst via het mobiele netwerk te verzorgen, mits de kwaliteitseis in artikel 2.1 en de betaalbaarheidseis in artikel 2.5 juncto 2.9a worden gegarandeerd. Zowel de tekst van het besluit als de toelichting daarop is in die zin aangepast. Mocht het voorliggende besluit leiden tot wijzigingen in de manier waarop het traditionele kopernetwerk wordt geëxploiteerd, dan kan dat eventueel van invloed zijn op de mogelijkheden voor andere marktpartijen die gebruikmaken van dit netwerk om hun diensten aan te bieden. Het is

van belang dat in zo'n situatie voldoende rekening wordt gehouden met de belangen van deze marktpartijen, zodat zij tijdig de nodige alternatieve maatregelen kunnen treffen om hierop adequaat in te spelen. Voor zover nodig zou het college ter zake in het kader van de marktanalyses onderzoek kunnen doen naar eventuele mededingingseffecten.

#### *4. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid*

Van het college is een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets ontvangen. Het college is van mening dat de aanbieder van de universele telefoondienst altijd de vrije keuze moet hebben tussen het gebruik van de tariefstructuur van het vaste kopernetwerk en het gebruik van de tariefstructuur van het mobiele netwerk, mits voldaan is aan de eis van betaalbaarheid. Het consumentenbelang is volgens het college met de betaalbaarheidseis, zoals geformuleerd in het ontwerp-besluit, voldoende gegarandeerd.

Het college is van mening dat het beperken van de mogelijkheid de universele dienstverplichting via het mobiele netwerk te vervullen tot gebieden waarin levering via het vaste netwerk economisch niet haalbaar is juist niet leidt tot een meer techniekneutrale invulling van de universele dienst. Bovendien stelt het college dat zij dan gedwongen zal zijn te toetsen of de tariefstructuur voor vaste telefonie onder de universele dienst al dan niet economisch haalbaar is, alvorens gebruik kan worden gemaakt van de tariefstructuur voor mobiele telefonie onder de universele dienst. Deze toets brengt voor het college een verzwaring van haar takenpakket en daarmee hogere uitvoeringslasten met zich mee. Het college ziet geen meerwaarde in zo'n toets en verzoekt dan ook de toets van de economische haalbaarheid te schrappen.

Dit verzoek is overgenomen. De toets van de economische haalbaarheid is geschrapt.

## **II. ARTIKELN**

### *Artikelen 2.4 (vervalt)*

Artikel 2.4 vervalt, nu het daarbij bepaalde overbodig is geworden door de nieuwe formulering van artikel 2.5, eerste en derde lid, en artikel 2.9.

### *Artikel 2.5*

#### *Eerste en derde lid*

In artikel 2.5 wordt de betaalbaarheidseis voor de eerste aansluiting op een openbaar elektronisch communicatienetwerk en de toegang tot een openbare telefoondienst uit artikel 9.1, eerste lid, van de wet uitgewerkt. Consumenten blijven de keuze houden tussen het belabonnement en het bereikbaarheidsabonnement, zoals dat in het derde lid van artikel 2.5 is omschreven. Door het vervallen van artikel 2.4 is de formulering van het eerste en derde lid aangepast. Dit betreft een redactionele wijziging zonder inhoudelijke gevolgen.

Voor de goede orde zij er op gewezen dat, zoals hiervoor ook het geval was, voor eindgebruikers alleen de eerste aansluiting op de openbare telefoondienst op een vaste locatie tegen de in dit besluit gestelde voorwaarden beschikbaar moet zijn. Een tweede aansluiting voor dezelfde eindgebruiker hoeft niet door de aangewezen aanbieder geleverd te worden tegen de bij of krachtens dit besluit gestelde regels.

#### *Vijfde lid*

Om redenen van efficiëntie worden de maximumtarieven van het bereikbaarheidsabonnement in de Regeling universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen voortaan elk jaar automatisch aangepast aan de

consumentenprijsindex. Voorheen werden de bedragen elk jaar opnieuw vastgesteld middels een wijziging van de ministeriële regeling. De aanbieder heeft, op grond van artikel 7.2, eerste lid, van de wet, de verplichting ervoor te zorgen dat deze automatische tariefaanpassing publiekelijk wordt bekendgemaakt.

#### *Artikel 2.9*

Het oude eerste lid van artikel 2.9 schreef voor dat de aangewezen aanbieder van een universele dienst dezelfde vormen van tarifiering hanteert. Deze bepaling was erop gericht de differentiatie van tarieven naar locatie te voorkomen om afnemers in dunbevolkte gebieden te beschermen.

De tariefopbouw bij vaste en mobiele telefoondiensten verschilt echter, waardoor onder het oude eerste lid het niet mogelijk is de openbare telefoondienst via het mobiele netwerk te leveren. Daarom is het eerste lid van artikel 2.9 geschrapt, mede omdat in de huidige praktijk, zowel bij vaste als mobiele telefoondiensten, geen enkele aanbieder van telefoondiensten tariefdifferentiatie naar locatie toepast en het niet te verwachten is dat dat in de toekomst anders zal zijn.

De bepaling in het oude tweede lid van artikel 2.9 blijft gehandhaafd in de nieuwe tekst van artikel 2.9. Het eerste lid bepaalt dat de aansluittarieven uniform moeten zijn. De aansluittarieven bij vaste en mobiele netwerken verschillen echter. Daarom is in het tweede lid bepaald dat voor vast en mobiel een verschillend uniform aansluittarief mag worden gehanteerd. De aangewezen aanbieder moet dus één uniform tarief hanteren voor aansluiting op een vaste locatie via een vast netwerk. Voor aansluiting via een mobiel netwerk geldt ook één uniform aansluittarief dat kan afwijken van het uniforme tarief voor aansluiting op het vaste netwerk. Op die manier wordt differentiatie van de aansluitkosten naar locatie bij aansluiting op het vaste respectievelijk het mobiele netwerk voorkomen. De uitzondering voor het verhuistarief uit het oude tweede lid van artikel 2.9 is overgenomen in het derde lid van het nieuwe artikel 2.9. Van de hoofdregel, dat voor de aansluiting op een vast netwerk één uniform tarief moet worden gerekend, kan worden afgeweken in geval de consument die de dienst bij de aangewezen aanbieder afneemt verhuist naar een adres waar een bestaande aansluiting kan worden gebruikt, maar uiteraard alleen in die zin dat er dan een lager uniform tarief mag worden gerekend. Dit omdat de aanbieder in een dergelijk geval ook lagere kosten heeft en er in de beschreven situatie vanuit kan worden gegaan dat de consument de aansluitkosten al een keer betaald heeft. Voor mobiele netwerken is een dergelijke uitzondering niet nodig, omdat bij verhuizing geen nieuwe aansluiting nodig is.

#### *Artikel 2.9a*

Dit artikel maakt het mogelijk dat in het geval de universele telefoondienst via een mobiel netwerk wordt geleverd, de aanbieder die is aangewezen krachtens artikel 9.2 van de wet, om deze dienst te leveren, een andere tariefstructuur kan hanteren dan de twee in artikel 2.5, derde lid, omschreven abonnementsvormen. Voorwaarde is dat wordt voldaan aan de betaalbaarheidseis.

De tariefstructuur bij mobiele telefonie verschilt immers van de tariefstructuur die wordt gebruikt bij vaste telefonie. Bij mobiele telefonie worden vaak geen vaste maandelijkse kosten in rekening gebracht (prepaid) of worden die vaste maandelijkse kosten gecombineerd met een bepaalde hoeveelheid belminuten (belbundels). Om die reden is gekozen voor meer flexibiliteit ten aanzien van de tariefstructuren zodat, zowel bij het belabonnement als bij het bereikbaarheidsabonnement, ook met

tariefstructuren zoals die gebruikelijk zijn bij mobiele telefonie aan de betaalbaarheidseisen kan worden voldaan. De betaalbaarheid blijft daarbij gegarandeerd door te eisen dat bij zowel de abonnementsvorm in onderdeel a als de abonnementsvorm in onderdeel b het totale bedrag dat de gebruiker over de periode van een jaar in rekening wordt gebracht bij levering via het mobiele netwerk op een vaste locatie niet hoger uit mag vallen dan wat in totaal jaarlijks op grond van artikel 2.5, derde lid, onderdelen a respectievelijk b, in rekening zou zijn gebracht bij levering via het vaste netwerk op een vaste locatie.

#### *Artikel II*

In overeenstemming met artikel 18.14 van de wet treedt dit besluit in werking bij een bij koninklijk besluit vast te stellen datum. In overeenstemming met het kabinetsbeleid inzake de vaste verandermomenten zal deze datum, die vier weken na de overlegging van het besluit aan de beide kamers der Staten-Generaal moet liggen, samenvallen met het eerste vaste verandermoment na de vaststelling, zijnde 1 januari 2012.