

# focus op 2010





# inhoud

Focus op 2010	5
Preventief en repressief toezicht	6
Verminderen van misbruik en irritatie van consumenten	8
Marktregulering	12
Stimuleren investeringen in snelle netwerken	16
Liberalisering postmarkt	18



# focus op 2010

OPTA zorgt voor concurrentie en vertrouwen in de communicatiesector in het belang van de consument. Jaarlijks bepaalt OPTA welke terreinen haar bijzondere aandacht nodig hebben. Die beschrijft OPTA in haar Focus. De Focus op 2010 is een vervolg op de Focus op 2009. Vanzelfsprekend sluiten de thema's aan op die van vorig jaar, maar OPTA brengt wel enkele accentverschuivingen aan. OPTA stelt de onderwerpen vast op basis van haar eigen afweging en signalen uit de buitenwereld. Voorop staat het belang voor de consument en het vertrouwen in de markt. OPTA heeft natuurlijk ook andere lopende activiteiten die niet in deze Focus op 2010 staan. Deze activiteiten staan omschreven in OPTA's begroting 2010.

## focus op 2010

- Preventief en repressief toezicht
- Verminderen van misbruik en irritatie van consumenten
- Marktregulering
- Stimuleren investeringen in snelle netwerken
- Liberalisering postmarkt

# preventief en repressief toezicht

Iedereen houdt zich aan de regels, dat is de ideale situatie. Toch gaan bedrijven, bewust of onbewust, de fout in. Waar nodig straft OPTA overtreders, bijvoorbeeld met een boete. OPTA plaatst alle sancties op haar website en publiceert een opgelegde boete via een persbericht. Dit heeft een waarschuwendende werking richting (potentiële) overtreders. Daarmee legt OPTA verantwoording af naar de samenleving. Maar liever voorkomt OPTA een overtreding, omdat daarmee schade aan de markt wordt voorkomen. OPTA zoekt telkens naar manieren om te sturen op het gedrag van ondernemingen, zodat die zich aan de regels houden.

### **Dialogo over regels**

Om tot naleving van regels te komen, moeten bedrijven in de eerste plaats weten welke regels gelden. Vervolgens moeten ze begrijpen hoe deze juridisch te interpreteren. OPTA steekt daarom veel energie in voorlichting over nieuwe wetgeving. Bijvoorbeeld door op bijeenkomsten van brancheverenigingen te spreken of via haar website te communiceren. OPTA legt haar interpretatie van wetgeving in sommige gevallen neer in beleidsregels, die na consultatie van marktpartijen tot stand komen. Zo creëert OPTA maximale duidelijkheid voor bedrijven en consumenten. Ook probeert OPTA marktpartijen op deze manier zoveel mogelijk te betrekken bij het toezicht. Een volgende stap om overtredingen te voorkomen, is ervoor te zorgen dat bedrijven eigen verantwoordelijkheid nemen voor regelnaleving. OPTA stimuleert het ontwikkelen van compliance-programma's. Dit betekent dat OPTA marktpartijen ertoe beweegt hun organisatie en bedrijfscultuur zodanig aan te passen dat naleven van de regels vanzelfsprekend is. Waar dat niet lukt, blijft OPTA scherp op overtredingen en legt indien nodig sancties op.

### **Proportioneel optreden**

OPTA houdt actief toezicht op naleving van de regels, onder andere naar aanleiding van klachten van consumenten via ConsuWijzer of meldingen van bedrijven over hun concurrenten en door, waar nodig, steekproefsgewijs controles uit te voeren. De sanctie die OPTA oplegt als een overtreding is geconstateerd,

is afhankelijk van het gedrag van de onderneming. Is het de eerste keer dat een bedrijf de fout in gaat en heeft het bedrijf de schade inmiddels hersteld? Dan kan een normerend gesprek en een waarschuwing al voldoende zijn om ervoor te zorgen dat het bedrijf niet weer de fout in gaat. In sommige gevallen ligt strenger optreden voor de hand en wordt een last onder dwangsom of een boete opgelegd. Bij het opleggen van een boete kan het voeren van een effectief compliance-programma een boeteverlagende factor zijn. Het kan echter ook een boeteverhogende factor zijn als de afspraken niet zijn nagekomen. OPTA weegt alle relevante factoren mee, zodat ons optreden een adequaat en proportionele reactie is op de geconstateerde overtreding. Dan is het effect van ons toezicht maximaal.

Principes over preventief en repressief toezicht gaat OPTA in 2010 vastleggen in een geactualiseerde visie op toezicht en handhaving. Dit betekent ook dat OPTA de wijze waarop zij de hoogte van boetes vaststelt (boetebeleidsregels) in lijn met deze visie gaat aanscherpen.

# vermindere van misbruik en irritatie van consumenten

Het beschermen van consumenten is één van OPTA's kerntaken. Doordat technologieën elkaar snel opvolgen, is het steeds gemakkelijker om de consument te bereiken en er achter te komen wat zijn interesses zijn. Op deze manier kunnen op maat gesneden producten of diensten worden aangeboden. Maar gaan bedrijven hier niet te ver in? Wanneer wordt marketing ongewenste telemarketing of spam? OPTA onderzoekt deze scheidslijn en beschermt consumenten en bedrijven tegen misbruik.

Dit jaar gaat OPTA onderzoek doen naar de (economische) redenen waarom misbruik voorkomt binnen de telecom- en ICT-wereld. Gehanteerde businessmodellen kunnen hier een reden van zijn. Daarom zouden nieuwe businessmodellen verkend worden.

### Ongewenste telemarketing telefoontjes

Telemarketing is een van de succesvolste kanalen om een product of dienst te verkopen. Maar telemarketing levert ook irritatie op. Er zijn drie dingen die consumenten vooral kunnen irriteren. Dat zijn het feit dat ze ongevraagd worden benaderd, de momenten dat ze ongevraagd benaderd worden en de manier waarop het gesprek gevoerd wordt. Hierom zijn er nieuwe regels ingevoerd.

Als een bedrijf een telemarketingcampagne wil doen, moet het zich sinds 1 oktober 2009 eerst aanmelden bij het Bel-me-niet Register. In dit register melden consumenten zich aan die niet meer gebeld willen worden voor telemarketingacties. Bedrijven die een telemarketingactie willen uitvoeren, moeten de telefoonnummers van consumenten die zijn aangemeld bij het Bel-me-niet Register uit hun bestanden verwijderen. Ook moeten bedrijven de consument tijdens het gesprek actief wijzen op de afmeldmogelijkheid én de mogelijkheid bieden om ingeschreven te worden in het Bel-me-niet Register. Als de consument hier gebruik van maakt, moet deze meteen worden opgenomen in het Bel-me-niet Register. Ook in 2010 ziet OPTA toe op naleving van deze verplichtingen.

OPTA onderzoekt in 2010 de redenen die ten grondslag liggen aan misbruik in de telecom- en ICT-sector en hoe deze beïnvloed kunnen worden.

In 2010 gaat OPTA consumenten via ConsuWijzer nog beter voorlichten over regels rond telemarketing. Daarnaast zal OPTA bedrijven aanpakken die hun belbestanden niet opschonen of de afmeldmogelijkheid niet aanbieden.

Het aantal klachten dat via ConsuWijzer binnenkomt over telemarketing, is sinds de komst van het Bel-me-niet Register aanzienlijk gestegen. Consumenten verwachten veel van het register. Wanneer een consument zich heeft ingeschreven, wenst hij door niemand meer gebeld te worden. Overigens kunnen klachten ook onterecht zijn. Een bedrijf waar de consument een klantrelatie mee heeft, mag hem namelijk wel telefonisch blijven benaderen.

OPTA verwacht dat het actieve toezicht een positieve bijdrage zal leveren aan de naleving in de telemarketingbranche.

In 2010 gaat OPTA ervoor zorgen dat telecomaanbieders en aanbieders van informatiediensten consumenten goed informeren over de kosten en de wachttijden bij 0900-nummers. Daarnaast zal OPTA aandacht schenken aan de voorlichting van consumenten via ConsuWijzer.

### Misbruik informatienummers

Consumenten die naar een betaald informatienummer bellen, waarvoor speciale en soms hoge tarieven gelden, ergeren zich als de kosten die in rekening worden gebracht voor het bellen naar deze nummers onduidelijk zijn. Ook ergeren consumenten zich aan de lange wachttijden of het feit dat in sommige gevallen geen dienst geleverd wordt, terwijl er wel kosten in rekening worden gebracht.

De wetgever heeft regels opgesteld om consumenten hiertegen te beschermen. Zo moeten bedrijven die betaalde informatienummers gebruiken zich aansluiten bij de geschillencommissie. Hierdoor kan de consument gemakkelijker zijn recht halen.

OPTA gaat er in 2010 voor zorgen dat consumenten die klagen over betaalde informatienummers daadwerkelijk hun recht kunnen halen bij de geschillencommissie én dat consumenten bij overschrijdingen van het maximumtarief het teveel betaalde bedrag terug krijgen.

Het is belangrijk dat de consument precies weet hoeveel hij betaalt voor het bellen naar betaalde informatiediensten en niet onnodig in de wacht staat. Sinds 2008 zijn teleco-maانبieders en bedrijven die informatie-nummers gebruiken bij een tarief van meer dan 15 cent per minuut verplicht om naast het melden van de kosten per minuut ook het maximumtarief per gesprek te melden en te hanteren. Door het tarief bij elk gesprek te melden, weet de consument waar hij aan toe is. De teleco-maانبieders en aanbieders van informatiediensten zijn ervoor verantwoordelijk dat de consument genoeg informatie heeft om de juiste keuzes te maken bij het bellen naar 0900-nummers.

### Internetveiligheid

Consumenten en bedrijven worden nog steeds bestookt met ongevroagde e-mail-berichten (spam) en kwaadaardige software (malware). OPTA werkt hard aan het voorkomen en bestrijden hiervan. Zo draagt OPTA bij aan het vertrouwen in internetdiensten. Dat heeft een stimulerend effect op het gebruik en de ontwikkeling van deze diensten.

Het is verboden om ongevroagde elektronische berichten van charitatieve, commerciële of ideële aard te versturen. Deze berichten kunnen via mobiele telefoon, e-mail of fax worden verzonden. Als uit klachten die binnenkomen bij [www.spamklacht.nl](http://www.spamklacht.nl) blijkt dat bedrijven zich niet aan de wet houden, grijpt OPTA in. Sinds 1 oktober 2009 zijn ook rechtsper-

sonen beschermd tegen spam en is het aantal klachten bij OPTA meer dan verdrievoudigd. OPTA zal internetaanbieders ook aansporen om computers die misbruikt worden (zombie-computers), volgens de gemaakte afspraken op te sporen en uit hun netwerk te verwijderen.

De risico's op het internet hebben telkens nieuwe verschijningsvormen. Ook denkt niet iedereen hetzelfde over mogelijke risico's. Wat voor de één een gevaar voor de privacy is, is voor de ander een innovatieve manier om geld te verdienen. Twee voorbeelden hiervan zijn *profiling* en *behavioural targeting*. Bij *profiling* wordt informatie verzameld over het surfgedrag van de gebruiker. Deze gegevens worden vervolgens gebruikt om gerichte reclame te versturen (*behavioural targeting*).

In 2010 gaat OPTA onderzoek doen naar *profiling* en *behavioural targeting*.

Daarbij onderzoekt OPTA of dit problemen oplevert voor de consument en of dit in strijd is met de wet. Hierbij werkt OPTA samen met de Consumentenautoriteit en het College Bescherming Persoonsgegevens.

# markt- regulering

Eén van de hoofdtaken van OPTA is het vastleggen van verplichtingen voor marktpartijen met een dominante positie in de markt. Daarom analyseert OPTA elke drie jaar de concurrentieverhoudingen op de elektronische communicatiemarkten. OPTA legt partijen met zogenaamde ‘aanmerkelijke marktmacht’ verplichtingen op, zoals het instellen van een maximumtarief voor het leveren van diensten aan andere partijen.

### Afronden implementatietraject

In 2008 heeft OPTA de concurrentie in de elektronische communicatiemarkten onderzocht. Op de zakelijke markt is het aandeel van KPN nog steeds onveranderd hoog. Veel andere partijen zijn afhankelijk van het netwerk van KPN om te concurreren. OPTA heeft daarom op basis van de marktanalyse de groothandelsverplichtingen aangescherpt zodat ook andere partijen diensten via het netwerk van KPN kunnen bieden tegen concurrerende tarieven. Zo heeft OPTA het tarief voor toegang tot de wijkcentrale van KPN 17% lager vastgesteld. In 2009 heeft OPTA, in samenspraak met de betrokken marktpartijen, de opgelegde verplichtingen uitgewerkt in nadere besluitvorming. Voor de tariefverplichting betekende dit dat het door

KPN voorgestelde kostentoe rekeningssysteem en bijbehorende tariefvoorstellen door OPTA zijn beoordeeld en de tariefplafonds voor de periode 2009 tot en met 2011 zijn vastgesteld.

Het is belangrijk dat de consument kan kiezen tussen verschillende televisieaanbieders. Op dit moment heeft de consument voor digitale televisie veel keuze: kabel, satelliet, Digitenne of internettelevisie. Toch hebben de twee grootste kabelbedrijven, UPC en Ziggo, nog steeds een dominante positie op de kabelmarkt. In 2009 is de kabelmarkt opengesteld. Dit betekent dat UPC en Ziggo verplicht zijn hun analoge aansluiting administratief door te verkopen aan nieuwe toetreders op deze nieuwe markt.

In 2010 zullen enkele implementatietrajecten van de marktanalyses worden afgerond. Het gaat hier om de tariefbepaling voor een aantal toegangsverplichtingen voor nieuwe diensten, die voor het eerst aan KPN zijn opgelegd.

In 2010 zullen alternatieve aanbieders daadwerkelijk toegang krijgen tot de netwerken van UPC en Ziggo voor wederverkoop van analoge televisie.

De consument kan dan kiezen bij wie hij een televisieabonnement afsluit. Naast meer keuze voor de consument heeft de opening van de kabelmarkt er ook voor gezorgd dat de kabelbedrijven en KPN met elkaar en met alternatieve aanbieders kunnen concurreren en zo extra geprikkeld worden om in hun netwerken te investeren.

Samen met de markt heeft OPTA alle maatregelen vastgesteld die technisch en administratief nodig zijn om alternatieve aanbieders op de kabel toe te laten. Verder heeft OPTA de tarieven bepaald die UPC en Ziggo daarvoor mogen vragen aan alternatieve aanbieders.

### **Afgiftetarieven vast en mobiel**

Wanneer consumenten bellen naar elkaar, komt het vaak voor dat zij geen klant zijn van dezelfde telecomaandbieder. Voor de consument maakt dit niets uit. De beller betaalt voor het gesprek en de ontvanger betaalt niets. Voor telecomaandbieders betekent zo'n gesprek dat eerst het ene en daarna het ander netwerk wordt gebruikt. Beide bedrijven maken dus kosten. De telecomaandbieder van de consument die wordt gebeld, vraagt daarom voor het gebruik van zijn netwerk een vergoeding aan de aanbieder van de klant die belt. Dit wordt het afgiftetarief genoemd. Die tarieven zijn voor mobiele en vaste aanbieders verschillend.

OPTA analyseert de afgiftetarieven van vast en mobiel. Aanleiding voor deze analyse is het einde van de driejarige regulering-

periode voor de tarieven voor mobiele gespreksafgifte op 1 juli 2010. Daarnaast heeft de Europese Commissie in mei 2009 een nieuwe aanbeveling uitgebracht over de regulering van gespreksafgiftetarieven. De Europese Commissie hecht veel waarde aan een gelijkwaardige regulering van vaste en mobiele gespreksafgifte. Gelet op die nieuwe aanbeveling heeft OPTA besloten om gelijktijdig ook een nieuwe analyse voor vaste gespreksafgifte uit te voeren. Gelijktijdige analyse is belangrijk omdat vaste en mobiele telefoondiensten steeds meer convergeren. Hoewel vast en mobiel nog geen substituten zijn, is er wel een zekere mate van concurrentie. Ongelijkwaardige regulering van vast en mobiel zou de concurrentie tussen vaste

In 2010 zal OPTA de nieuwe marktanalyse voor vaste en mobiele gespreksafgifte afronden.

en mobiele diensten en aanbieders verstoren, wat nadelig is voor de concurrentie. Onderdeel van de marktanalyse vaste en mobiele afgifte is de ontwikkeling van kostenmodellen om de kostprijzen van vaste en mobiele afgifte vast te stellen zodat de consument geniet van gunstige tarieven.

### Vorbereiden marktanalyses 2011

2010 staat verder in het teken van de voorbereidingen voor de marktanalyses voor de reguleringsperiode 2012 tot en met 2014. Al twee keer eerder heeft OPTA de markten voor elektronische communicatie geanalyseerd. De marktanalyses die in 2008 zijn gepubliceerd, zijn sinds 1 januari 2009 van kracht en gelden voor de reguleringsperiode 2009 tot en met 2011.

In 2010 zal OPTA de nieuwe analyses voorbereiden en in de tweede helft van het jaar starten met die nieuwe marktanalyses starten.

Voor het uitvoeren van de marktanalyses in 2011 is OPTA afhankelijk van informatie van marktpartijen. Zonder gedetailleerde informatie over omzet, marktaandeel en toetredingsbarrières is het niet mogelijk een goede analyse uit te voeren. Aan de hand van vragenlijsten die zijn opgesteld, ontvangt OPTA deze informatie van marktpartijen. Daarnaast onderzoekt OPTA de markt ook zelf.

# stimuleren investeringsen in snelle netwerken

Nergens in de wereld liggen zoveel snelle breedbandaansluitingen als in Nederland. KPN en Reggefiber hebben samen ruim 450.000 glasvezelaansluitingen aangelegd. Kabelbedrijven blijven ook niet achter. Zij hebben flink geïnvesteerd om hun netwerk sneller te maken. Tele2 heeft een half miljoen van haar breedbandaansluitingen opgewaardeerd met VDSL2 en wordt ook als volwaardig concurrent beschouwd. Goede voorbeelden van investeringsbeslissingen die tot stand komen op basis van concurrentie.

### Stimuleren van investeringen en innovaties

OPTA wil investeringen en innovaties in netwerken stimuleren en hierbij voorkomen dat een nieuw monopolie of duopolie ontstaat. OPTA heeft in 2008 besloten dat toegang tot het glasvezelnetwerk van KPN en Reggefiber nodig is om concurrentie te behouden in de elektronische communicatiesector. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven heeft dit besluit vernietigd. In het vervolg hierop heeft OPTA de concurrentie op de markt voor zakelijke glasvezelnetwerken nader geanalyseerd. Dit heeft geleid tot een nieuw ontwerp marktanalysebesluit waarin OPTA opnieuw concludeert dat zakelijke glasvezelnetwerken tot dezelfde markt behoren als consumenten glasvezelnetwerken. OPTA

In 2010 worden de tarieven voor toegang tot zakelijke glasvezelnetwerken door OPTA vastgesteld in een implementatiebesluit. Op dit besluit kunnen marktpartijen en de Europese Commissie reageren. Specifiek aandachtsgebied blijft in 2010 de zakelijke markt en de daarbinnen geleverde glasvezeldiensten.

heeft opnieuw aan KPN verplichtingen opgelegd. Dit ontwerpbesluit is op 1 februari 2010 op de website geplaatst. Zowel marktpartijen als de Europese Commissie kunnen hierop reageren. In 2010 neemt OPTA een nieuw marktanalysebesluit.

### Marktontwikkelingen monitoren

Om de concurrentieverhoudingen in de gaten te houden, zal OPTA in 2010 in het bijzonder de marktontwikkelingen monitoren op het gebied van snelle breedbandige netwerken, waaronder uitrol en toetreding.

### OPTA stimuleert innovatie

De wijze waarop OPTA toegangstarieven reguleert, geeft zowel lange termijn zekerheid aan de investeerders in glasvezelnetwerken als een gunstige prijs voor toetredende marktpartijen om te concurreren met KPN. De ontwikkeling van glasvezelnetwerken tegen een gunstige toegangsprijs stimuleert verdere innovatie van diensten en applicaties.

# liberalisering postmarkt

Het is de bedoeling dat liberalisering van de postmarkt voor meer keuze, lagere prijzen en innovatie zorgt. Het effect van de liberalisering zal allereerst merkbaar zijn op de zakelijke markt, waar 93% van alle post in Nederland wordt verstuurd. OPTA houdt in de gaten of de nieuwe postwet en de liberalisering inderdaad leiden tot meer concurrentie en de daarmee samenhangende voordelen voor de (zakelijke) klant.

In de Postwet zijn verplichtingen voor postvervoerbedrijven opgenomen om een goede marktwerving te bevorderen. Voor een goede marktwerving is het belangrijk dat postvervoerbedrijven makkelijk kunnen toetreden. TNT Post moet volgens de Postwet post van andere postbedrijven vervoeren tegen dezelfde en transparante voorwaarden en tarieven die TNT Post aan haar eigen klanten biedt. TNT Post heeft een groot marktaandeel en heeft als enige postvervoerbedrijf een landelijk bezorgnetwerk waarmee poststukken op ten minste vijf dagen per week kunnen worden bezorgd op alle adressen in Nederland. Nieuwe toetreders zoals Sandd en Selekt Mail zijn niet in staat een vergelijkbaar bezorgnetwerk op te zetten. Toetreding is

daarom alleen mogelijk als ook gebruik kan worden gemaakt van de bezorging van post door TNT Post.

Het is ook belangrijk dat de keuzemogelijkheden en de prijs-kwaliteitverhouding voor de consument verbeteren. OPTA verzamelt, bewerkt en analyseert gegevens uit de postmarkt om te monitoren of nieuwe toetreders de kans krijgen om te concurreren met TNT Post.

#### **Universele dienst**

Een andere voorwaarde bij de volledige liberalisering van de postmarkt is de garantie dat een basispakket aan postdiensten, de universele postdienst, betaalbaar blijft voor de consument.

OPTA evalueert de doeltreffendheid en effecten van deze toegangsverplichting voor TNT Post in 2010 en vergelijkt dit met ervaringen in andere Europese landen. Het resultaat van deze evaluatie wordt vóór april 2010 voorgelegd aan de staatssecretaris van Economische Zaken.

OPTA adviseert in 2010 of het wenselijk is om aanvullende regels op te stellen over tarieven en voorwaarden die toegang tot het bezorgnetwerk van TNT Post makkelijker moet maken

De postregelgeving moet daarvoor nog worden aangepast. De tarieven worden vastgesteld op grond van de daadwerkelijke kosten en een redelijk rendement. De norm voor het redelijk rendement zal door het ministerie van Economische Zaken worden vastgesteld en worden opgenomen in de postregelgeving. De universele dienstverlener TNT Post, is voor de vaststelling van de tarieven ook verplicht informatie over de daadwerkelijke kosten van de universele postdiensten opleveren aan OPTA. OPTA zorgt ervoor dat TNT Post zich houdt aan de gestelde eisen voor het berekenen van de kosten van de postdienst. Na de vaststelling van deze starttarieven zal OPTA erop toezien dat de tarieven van de universele postdiensten niet meer stijgen dan is afgesproken.

OPTA rapporteert in 2010 over de keuzemogelijkheden en de prijs-kwaliteitverhoudingen op de postmarkt aan de staatssecretaris van Economische Zaken. Daarnaast informeert OPTA de staatssecretaris over het effect van de liberalisering aan de hand van gegevens van marktpartijen over 2008 en 2009

In 2010 stelt OPTA de tarieven voor de universele postdiensten vast die in 2011 gaan gelden.

## Colofon

### Coördinatie, tekst en redactie

OPTA

### Art direction, vormgeving en realisatie

Rooduijn communicatie & design, Den Haag

### OPTA

*Postadres*

Postbus 90420

2509 LK Den Haag

*Bezoekadres*

Zurichtoren

Muzenstraat 41

2511 WB Den Haag

Telefoon: 070 - 315 35 00

Fax: 070 - 315 35 01

E-mail: [info@opta.nl](mailto:info@opta.nl)

Over OPTA: [www.opta.nl](http://www.opta.nl)

Voor consumenten: [www.consuwijzer.nl](http://www.consuwijzer.nl)

Over spam: [www.spamklacht.nl](http://www.spamklacht.nl)

Den Haag, februari 2010

© Copyright OPTA 2010

Overname uit deze uitgave is toegestaan, mits met bronvermelding.

