

> Retouradres Postbus 20101 2500 EC Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA 's-GRAVENHAGE

**Directoraat-Generaal
Energie en Telecom**

Directie Telecommarkt
Bezuidenhoutseweg 30
Postbus 20101
2500 EC Den Haag
T 070-3798911 (algemeen)
www.ez.nl

Behandeld door

Marloes van Caspel
T 070 379 81 37
m.vancaspel@minez.nl

Datum 27 mei 2009

Ons kenmerk
ET/TM / 9078729

Betreft Beantwoording Kamervragen beperking VoIP

Hierbij zend ik u de antwoorden op de vragen van de leden Gesthuizen en Gerkens (beiden SP) met nummer 2009Z07244 aan de staatssecretaris van Economische Zaken over de beperking van VoIP (ingezonden 16 april 2009). Tevens beantwoord ik in deze brief de vragen van het lid Van Dam (PvdA) met nummer 2009Z07392 aan de staatssecretaris van Economische Zaken over Europese stappen tegen telecomaانبieders en fabrikanten van smartphones om gebruik van VoIP toe te staan op de mobiel (ingezonden 17 april 2009).

Vragen van de leden Gesthuizen en Gerkens (beiden SP) met nummer 2009Z07244

Vraag 1

Bent u bekend met de problemen die gebruikers van smartphones ondervinden, wanneer ze Skype buiten hun huis gebruiken¹?

Antwoord

Ja, ik ben bekend met het punt zoals verwoord in het door u aangehaalde artikel. Het betreft gebruikers van de iPhone van Apple die problemen ondervinden wanneer ze Skype willen gebruiken op een mobiel netwerk. Dat komt doordat de iPhone Skype niet ondersteunt voor gebruik op mobiele netwerken. De meeste smartphones van andere leveranciers ondersteunen het gebruik van Skype via mobiele netwerken wel. Elke mobiele telecomaانبieder heeft meerdere smartphones in zijn assortiment.

Daarnaast is het van belang of telecomaانبieders restricties hanteren in het gebruik van VoIP applicaties, zoals Skype, over hun mobiele netwerk. T-Mobile legt gebruikers geen restricties op ten aanzien van het gebruik van VoIP op haar mobiele netwerk. Vodafone staat het gebruik van VoIP niet toe in hun flat fee abonnementsvorm, maar staat het wel toe in haar abonnement waarbij betaald wordt per tijdseenheid. KPN staat het gebruik van VoIP niet toe in combinatie met een mobiel data-abonnement voor de mobiele telefoon. KPN heeft mij echter te kennen gegeven op zeer korte termijn haar abonnementen zo aan te passen dat

¹ Binnenlands Bestuur, 14 april 2009: "Open mobiel internet nu alstublieft"
<http://www.binnenlandsbestuur.nl/opinie/columns/2009/open-mobiel-internet-nu-alstublieft.112774.lynkx>

consumenten wél kunnen kiezen voor een mobiel data-abonnement dat VoIP op hun mobiele telefoon toestaat.

Vraag 2

Deelt u de mening dat diensten die het mogelijk maken via het internet met elkaar te bellen, een sterke neerwaartse druk zouden kunnen uitoefenen op de tarieven voor telefoonverkeer, zowel naar het binnen- als het buitenland?

Antwoord

Dat is niet zo eenduidig te stellen. OPTA constateerde in haar marktanalyse van vaste telefonie dat Voice over Internet, zoals Skype, om reden van functionaliteit en kwaliteit meer een complement is op telefonie dan een substituut. Om die reden zou bij de huidige marktsituatie de neerwaartse druk op tarieven beperkt kunnen zijn.

Vraag 3

Deelt u de mening dat het – om economische redenen, meer dan om technologische redenen – beperken van verkrijgbare innovatieve diensten, een inperking van de concurrentie op de telecommarkt betekent?

Antwoord

Concurrentie zorgt er in principe voor dat consumenten de (al dan niet innovatieve) diensten krijgen waar zij behoefte aan hebben. Ik onderschrijf het belang dat er voldoende productdifferentiatie is waardoor consumenten toegang hebben tot diensten die zij wensen. De huidige markt kent voldoende productdifferentiatie. Zoals bij vraag 1 aangegeven, heeft de consument via meerdere telecomaanbieders en smartphones toegang tot een dienst als Skype. Tegelijkertijd vind ik het van belang dat consumenten die geen prijs stellen op een bepaalde dienst, óók bediend worden door een goedkoop abonnement (met eventuele beperkingen in het gebruik). Telecomaanbieders zullen uiteraard hun economische redenen hebben voor het in de markt zetten van deze verschillende proposities. In een concurrerende en transparante markt is dat niet erg, zolang het niet leidt tot een algehele belemmering van toegang tot innovatieve diensten. Op de punten concurrentie en transparantie ga ik in de hierna volgende vragen nader in.

Vraag 4

Acht u deze vorm van concurrentie inperking toegestaan? Zo nee, op welke termijn bent u voornemens maatregelen te treffen?

Antwoord

Zoals bij vraag 3 aangegeven, leidt het verbieden van VoIP bij bepaalde abonnementsvormen in de huidige Nederlandse marktsituatie niet tot een inperking van de concurrentie. Ook op basis van de Telecommunicatiewet en het Mededingingsrecht zien OPTA en NMa tot dusverre geen reden om in te grijpen. Consumenten die gebruik willen maken van Skype of andere VoIP diensten, hebben voldoende mogelijkheden om een abonnement af te sluiten en een telefoon te kiezen die daarvoor geschikt is.

Vraag 5

Acht u deze vorm van inperking van concurrentie wenselijk? Zo nee, bent u bereid met telecomaanhouders en producenten van telefoons in gesprek te gaan teneinde VoIP-diensten beter toegankelijk te maken?

Antwoord

Zoals ik zeg in mijn antwoord bij vraag 3, leidt het niet tot inperking van de concurrentie. Juist door productdifferentiatie ontstaan er producten die aansluiten bij de diverse behoeftes in de markt. Wel vind ik het van belang dat gebruikers, voordat zij een contract aangaan, weten uit welke diensten en mogelijkheden zij precies kunnen kiezen. Daarom ben ik reeds in gesprek met de telecomaanhouders om te bezien hoe transparantie ten aanzien van eventuele gebruiksbeperkingen beter vorm kan worden gegeven. Dat is nu onvoldoende helder, zoals ook naar voren komt uit het door mij geïnitieerde onderzoek² naar netneutraliteit (het al dan niet verschillend behandelen van internetverkeer) door bureau Dialogic. Dit onderzoek en deze gesprekken vinden plaats vooruitlopend op een transparantieverplichting in het verwachte 'New Regulatory Framework' (NRF).

Vraag 6

Is er reeds meer bekend over de aangekondigde acties vanuit de Europese Commissie³?

Antwoord

Netneutraliteit is een in mijn ogen belangrijk punt in de herziening van de Telecom regelgeving (NRF). Ik heb de Commissie daarbij altijd gesteund om telecomoperatoren te verplichten transparant te maken welke gebruiksbeperkingen er mogelijk gelden. Op die manier kunnen consumenten namelijk beter een keuze maken en is duidelijk welk toestel je moet kopen als je bijvoorbeeld Skype wil gebruiken op je toestel. Zo komt er voor de consument gewoon helderheid. Volgens de huidige voorstellen van de EC kunnen lidstaten straks ook minimum kwaliteitseisen aan telecomoperatoren stellen als de markt niet goed werkt. Die maatregel hebben we dan dus straks ook achter de hand voor het geval de markt niet goed blijkt te werken. Het is overigens waarschijnlijk dat er dit jaar een akkoord komt over de huidige voorstellen.

Vraag 7

Is het waar dat Eurocommissaris Reding aan individuele lidstaten heeft gevraagd om het blokkeren van software-applicaties aan te kaarten en zelfs juridische of wettelijke stappen te ondernemen? Heeft de Eurocommissaris ook u benaderd? Zo ja, wat heeft u haar geantwoord?

Antwoord

In het artikel doet Eurocommissaris Reding meer een algemene oproep aan nationale autoriteiten om op grond van de huidige Telecommunicatie- en Mededingingswetgeving goed te kijken naar gevallen waar partijen met marktmacht de introductie van nieuwe innovatieve internetdiensten afremmen. Ik

² Onderzoek als aangekondigd in mijn beleidsbrief *Convergentie (TK 2007-2008, 26643, nr.126)*. Dit onderzoek zal binnenkort worden afgerond.

³ *TG Daily, 10 april 2009, EU may force wireless carriers to allow VoIP on cellphones*

weet niet of zij individuele lidstaten heeft benaderd. Mij heeft zij in ieder geval niet benaderd en ook OPTA niet.

Vraag 8

Is het juridisch mogelijk om onderscheid te maken tussen verschillende vormen van data of zijn alle vormen van data juridisch gelijk? Indien geen onderscheid mogelijk is, is het beperken van spraak via data dan niet verboden?

Antwoord

Er zijn geen juridische beperkingen voor een aanbieder van internettoegang om bepaalde diensten of content te beperken of zelfs te blokkeren – zolang hij hier maar transparant over is naar de gebruiker en de eindgebruiker voldoende keuze heeft. Indien er sprake is van een onvoldoende concurrerende markt, kunnen OPTA en NMa – ieder vanuit hun eigen bevoegdheden - maatregelen treffen. Mogelijke maatregelen zijn: het opleggen van een toegangsverplichting dan wel het niet toestaan van bepaalde blokkeringen.

Vragen van het lid Van Dam (PvdA) met nummer 2009Z07392

Vraag 1

Kent u de berichten over een blokkade op gebruik van VOIP (via mobiel internet) door telecomaanbieders, mogelijk ondersteund door fabrikanten van smartphones als Apple, en het bericht dat de EU stappen overweegt?⁴

Antwoord

Ja, ik ben bekend met de berichtgeving van een blokkade op gebruik van VoIP via mobiel internet. Deze situatie speelt met name in de VS, zoals ook blijkt uit het artikel waar u naar verwijst. Daarin wordt gemeld dat alle vier grote 'US carriers' beperkingen opleggen aan diensten zoals VoIP. In ons eigen land ziet de markt er echter anders uit en kan de consument bij verschillende operators kiezen voor een mobiel internetabonnement waarbij gebruik van VoIP is toegestaan. Ik verwijs daarbij naar mijn antwoord op vraag 1 van de leden Gesthuizen en Gerkens (beiden SP) over de beperking van VoIP.

Ik ben ook bekend met de stappen die de EU overweegt in het kader van het 'New Regulatory Framework (NRF)'. Ik verwijs daarvoor naar mijn antwoord op vraag 6 van de leden Gesthuizen en Gerkens.

Vraag 2

Deelt u de mening van Eurocommissaris Reding dat het gebruik van internetdiensten door telecomaanbieders niet geblokkeerd mag worden? Bent u het er tevens mee eens dat telecomaanbieders op deze manier hun machtspositie als aanbieder van internettoegang misbruiken? En bent u het er tot slot ook mee eens dat de consument bij het afsluiten van een abonnement ervan uit had mogen gaan dat hij met het kopen van 'onbeperkte toegang tot internet' geen beperkingen zou ervaren bij gebruik van internetdiensten en dat derhalve

⁴ *Wired.com*, 9 april 2009: "Open Mobile Internet Now!" <http://blog.wired.com/business/2009/04/open-mobile-int.html> en *TG Daily*, 10 april 2009: "EU may force wireless carriers to allow VoIP on cellphones" http://www.tgdaily.com/html_tmp/content-view-42003-118.html

aanbieders van mobiel internet verplicht zijn gebruikers daadwerkelijk onbeperkte toegang te bieden?

Antwoord

Het gaat mij te ver om in algemene zin te stellen dat het gebruik van internetdiensten door telecomaanbieders op geen enkele wijze geblokkeerd zou mogen worden. Algemeen wordt onderkend dat er goede technische redenen (zoals capaciteitsmanagement bij overbelasting van het netwerk) kunnen zijn waarom netwerkmanagement door een telecomaanbieder noodzakelijk is. Verder kan het om reden van productdifferentiatie wenselijk zijn dat er verschillende proposities in de markt zijn die aansluiten op de wensen van verschillende consumenten.

Voor zover mij bekend roept Eurocommissaris Reding ook niet direct op tot een algemeen verbod op blokkade, maar doet zij een oproep aan nationale autoriteiten om op grond van de huidige Telecommunicatie- en Mededingingswetgeving goed te kijken naar gevallen waar partijen met aanmerkelijke marktmacht de introductie van nieuwe innovatieve diensten afremmen. Aangezien niet is vastgesteld dat één van de mobiele telecomaanbieders aanmerkelijke marktmacht heeft op de betrokken relevante markten en omdat iedere consument een innovatieve dienst als Skype kan afnemen, zie ik geen aanleiding te concluderen dat er sprake is van machtsmisbruik.

Ik deel uw mening dat een consument bij de aankoop van een mobiel internetabonnement goed voorgelicht moet worden over de voorwaarden die zijn verbonden aan de te leveren diensten. Transparantie is een vereiste voor goede marktwerking. Ik steun uw pleidooi dat een operator, die claimt 'onbeperkt toegang tot internet' te verlenen, dat dan ook moet doen. In voorkomend geval heeft de Consumentenautoriteit bevoegdheden om tegen oneerlijke handelspraktijken op te treden.

Vraag 3

Bent u het er in zijn algemeenheid mee eens dat aanbieders van internettoegang niet de vrijheid horen te hebben te bepalen welke diensten consumenten wel en niet kunnen gebruiken op internet, omdat zij zich anders een machtspositie verschaffen ten opzichte van zowel consumenten als dienstenaanbieders?

Antwoord

Ik vind netneutraliteit belangrijk in de zin dat gebruikers niet zonder goede reden moeten worden beperkt in hun gebruiksmogelijkheden. Tegelijkertijd vind ik dat aanbieders in een concurrerende markt in beginsel de vrijheid moeten hebben om die diensten aan te bieden die passen bij de behoeften van gebruikers. Toegespitst op de Nederlandse mobiele internetmarkt constateer ik dat er op dit moment geen aanbieder van mobiele internettoegang is aangewezen als partij met aanmerkelijke marktmacht. Mocht er op enig moment een aanbieder zijn met aanmerkelijke marktmacht, en die aanbieder zou zijn marktmacht misbruiken, dan kunnen verschillende toezichthoudende instanties hier tegen optreden (zie beantwoording vraag 6).

Vraag 4

Deelt u de mening dat derhalve niet slechts gebruik van VOIP via mobiel internet op het spel staat, maar dat deze kwestie een precedent kan hebben ten aanzien van de machtspositie die aanbieders van internettoegang kunnen spelen ten aanzien van dienstenaanbieders en consumenten?

Antwoord

Ik deel de mening dat deze kwestie niet slechts het gebruik van VoIP via mobiel internet betreft, maar breder gezien moet worden. Het betreft hier het vraagstuk van netwerkneutraliteit, de wijze waarop aanbieders van internettoegang omgaan met het verkeer dat over hun netwerk loopt. Hierbij staan de begrippen transparantie en keuzevrijheid voor de consument centraal. Ik hecht zeer aan deze begrippen. Vooruitlopend op een transparantieverplichting in het NRF ben ik reeds in gesprek met de sector over hoe transparantie beter vorm kan worden gegeven. Dat kan namelijk beter, zoals ook naar voren komt uit het in mijn opdracht uitgevoerde onderzoek⁵ naar netneutraliteit (het al dan niet verschillend behandelen van internetverkeer) door bureau Dialogic. Daarnaast zal ik de markt uiteraard goed in de gaten houden. Op het moment dat blijkt dat innovatieve diensten relatief moeilijk toegang krijgen tot de Nederlandse markt, zal ik overwegen minimum kwaliteitseisen te stellen aan telecomaandbieders, een maatregel waarover ik na de implementatie van het NRF beschik.

Vraag 5

Bent u bereid Eurocommissaris Reding actief te ondersteunen in haar inzet om in Europa een dergelijke blokkade van internetdiensten door aanbieders van internettoegang te verbieden?

Antwoord

Zoals vermeld in antwoord 2 deel ik de mening van Eurocommissaris Reding dat op grond van de huidige Telecommunicatie- en Mededingingswetgeving goed gekeken moet worden naar gevallen waar partijen met marktmacht de introductie van nieuwe innovatieve diensten afremmen. Mocht mevrouw Reding om een actieve ondersteuning van deze inzet vragen, dan ben ik uiteraard bereid die te geven.

Vraag 6

Bent u bereid de Consumentenautoriteit te verzoeken in Nederland op te treden tegen Apple en / of T-Mobile voor hun rol in het blokkeren van VOIP, dan wel andere producenten die zich hier ook aan schuldig maken?

Antwoord

Er zijn verschillende toezichthoudende instanties die een rol kunnen spelen als het beeld ontstaat dat de Nederlandse consument onvoldoende keuzevrijheid heeft bij het afnemen van mobiele internetdiensten. Naast de Consumentenautoriteit, die toeziet op oneerlijke handelspraktijken, spelen OPTA en NMa een rol. OPTA zal toezicht houden op de in het NRF aangekondigde transparantieverplichting en kan verplichtingen opleggen indien er sprake is van aanmerkelijke marktmacht. De

⁵ Onderzoek als aangekondigd in mijn beleidsbrief *Convergentie (TK 2007-2008, 26643, nr.126)*. Dat onderzoek zal binnenkort worden afgerond.

NMa speelt een rol indien er sprake is van misbruik van een economische machtspositie of indien er tussen ondernemingen mededingingsbeperkende afspraken zijn gemaakt. In het geval van een inbreuk op de relevante wet- en regelgeving kunnen deze instanties optreden.

**Directoraat-Generaal
Energie en Telecom**

Directie Directie
Telecommarkt

Ons Kenmerk

ET/TM / 9078729

(w.g.) drs. F. Heemskerk
Staatssecretaris van Economische Zaken