

Openbaar

Standpunt eindgebruikersverplichtingen Voice over IP diensten

23 juni 2008

1 Inleiding

Voor u ligt het collegestandpunt inzake de naleving van eindgebruikersverplichtingen voor aanbieders van voice over Internet Protocol (hierna: VoIP)¹ diensten. Dit standpunt is tot stand gekomen geruime tijd na de consultatie over dit onderwerp die in oktober 2004 werd gehouden. Na de consultatie groeide binnen OPTA het inzicht dat een terughoudende opstelling van OPTA, zeker in de beginfase van de ontwikkeling van VoIP, gepast was. Inmiddels is dit inzicht juist gebleken, want de markt is in staat is gebleken veel van de vraagstukken die ten tijde van de consultatie speelden op te lossen, zonder inmenging van de toezichhouder. Het college realiseert zich overigens dat deze terughoudende opstelling door sommige partijen als riskant werd gezien, zoals ook tijdens de tweede consultatie in april 2008 naar voren is gebracht. Aan de andere kant was een respondent van mening dat ingrijpen van OPTA in beginsel ongewenst is.

Inmiddels is gebleken dat er in de markt enkele knelpunten aan het ontstaan zijn, zodat meer duidelijkheid gewenst is. Te denken valt aan knelpunten rondom de toegang tot alarmcentrales, klachten van consumenten over slecht of helemaal niet werkende verbindingen, onvoldoende voorlichting over de kwaliteit en functionele beperkingen van VoIP-diensten (bijvoorbeeld ten aanzien van het gebruik van alarmkiesers).

Vandaar dat het college hierbij alsnog zijn standpunten publiceert. Deze standpunten zijn in maart 2008 nogmaals voor commentaar voorgelegd aan de markt.

2 Achtergronden

Pakketgeschakelde spraakdiensten, zoals VoIP, veelal in combinatie met een breedbandige internetverbinding (xDSL of kabel), zijn in hoog tempo de de facto standaard voor telefonie aan het worden. De afgelopen jaren is het aanbod volledig van de grond gekomen. De voordelen van pakketgeschakelde diensten wat betreft kosten en flexibiliteit zijn evident. Telefoon-, ADSL- en kabelaanbieders bieden in toenemende mate pakketgeschakelde spraakdiensten naast hun oorspronkelijke telefonie- internet- en TV aanbod. Ook zijn er aanbieders die hun diensten zo aanbieden dat ze 'los' kunnen worden afgenomen als de consument beschikt over een breedbandinternetaansluiting. De komende tijd zal dit aanbod naar verwachting alleen maar verder uitgebreid worden, zowel voor bedrijven als voor particulieren. Het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (het college) volgt deze ontwikkelingen met veel belangstelling.

Het college werd in het verleden regelmatig door (potentiële) aanbieders van VoIP diensten benaderd

¹ VoIP wordt ook wel VOB genoemd: Voice over Broadband of Voice over Breedband.

met vragen over de manier waarop het college VoIP diensten zou gaan beoordelen in het kader van de in de Telecommunicatiewet (hierna: Tw) opgenomen definitie van openbare telefoondienst en op welke manier verplichtingen jegens eindgebruikers in de toekomst zullen worden gehandhaafd. Daarom heeft het college in 2004 besloten de markt te consulteren.

Op 7 oktober 2004 heeft het college een vragenlijst gepubliceerd (kenmerk: OPTA/EGM/2004/202992) waarin aanbieders van openbare elektronische communicatiediensten wordt gevraagd aan te geven welke verplichtingen zij als knelpunten ervaren bij de uitrol van VoIP diensten.

Op dit informatieverzoek is door de volgende 21 partijen gereageerd: ACN, Belcompany, CAIWAY, Casema, Debitel, De Telefoongids, Enertel, Essent, InterNLnet, KPN, Level 3, Nederland ICT, Oudenbossche Kabel Exploitatie Maatschappij, Priority Telecom, Skype, Tele2, Tiscali, T-Mobile, Vodafone, Wanadoo en Y-3 Net.

In maart en april 2008 heeft het college zijn standpunt nogmaals ter consultatie voorgelegd. Hierop werd gereageerd door de volgende partijen: ACT, CAIW, Casema/Zesko, Domestix/EDP-net, KPN en UPC Nederland.

3 Standpuntbepaling college

Het voorliggende standpunt van het college ziet op de generieke bepalingen jegens eindgebruikers uit hoofde van de Telecommunicatiewet (hierna Tw). Centraal in dit document staat dus de vraag: aan welke verplichtingen jegens (of inzake) eindgebruikers dient een aanbieder te voldoen van een dienst die beantwoordt aan de wettelijke definitie van openbare spraaktelefonie²? In dit document worden telefoondiensten dus primair aan de hand van wettelijke definities bekeken. Het betreft derhalve een juridisch getinte analyse. Telefoondiensten worden in dit document niet bekeken als onderdeel van een markt. Dat laatste, een meer economisch getinte analyse, gebeurt in de marktanalyses. In de marktanalysebesluiten wordt beoordeeld in hoeverre het gerechtvaardigd is om in aanvulling op deze generieke verplichtingen aanbieders met aanmerkelijke marktmacht verdergaande verplichtingen op te leggen.

Kort samengevat is het standpunt van het college als volgt: als een dienst voldoet aan de definitie van openbare telefoondienst en/of openbare elektronische communicatiedienst van de Tw, dan dient de aanbieder van die dienst in beginsel te voldoen aan alle verplichtingen die de wet daaraan verbindt.

In deze standpuntennotitie zal in hoofdstuk 4 worden ingegaan op de vraag in welke gevallen VoIP diensten als openbare telefoondiensten aangemerkt dienen te worden. In hoofdstuk 5 worden, voor

² Tijdens de tweede consultatieronde werd door één van de respondenten geopperd dat het nuttig zou zijn niet alleen de generieke verplichtingen jegens eindgebruikers te behandelen, maar ook alle andere verplichtingen. Te denken valt hierbij aan de registratieverplichtingen en de verplichtingen inzake het gebruik van nummers. Het college ziet in dat dit voor marktpartijen nuttig zou kunnen zijn, maar oordeelt dat de niet-eindgebruikersgerelateerde verplichtingen buiten het bestek van onderhavige standpuntbepaling valt. Bovendien zou de gewenste uitbreiding extra tijd vergen.

zover relevant, per artikel de inhoud van het consultatiedocument uit 2004 kort herhaald en de wettelijke verplichtingen besproken. Tevens geeft het college per artikel zijn reactie op de opmerkingen van marktpartijen en geeft hij zijn huidige standpunt weer. In hoofdstuk 6 wordt een korte blik geworpen op de situatie in Europa en de Verenigde Staten. Hoofdstuk 7 bevat de conclusies van het college.

Met de reacties op de op 7 oktober 2004 door het college gestelde vragen alsmede tussentijdse berichtgeving van de Europese Commissie³, het gezamenlijk standpunt van de ERG van december 2007⁴ en in de loop van de tijd ontvangen vragen en klachten van consumenten en van marktpartijen is waardevolle informatie opgedaan over de markt, de ontwikkelingen en de knelpunten die aanbieders van VoIP diensten (kunnen) ervaren met betrekking tot het voldoen aan de in de Tw voortvloeiende generieke verplichtingen jegens eindgebruikers. Deze informatie zal het college gebruiken om, met inachtneming van het proportionaliteitsbeginsel, het nondiscriminatiebeginsel en het evenredigheidsbeginsel, toe te zien op de naleving van de generieke eindgebruikersverplichtingen. Bij de handhaving zullen uiteraard ook de marktontwikkelingen en de specifieke verplichtingen voor bepaalde marktpartijen op grond van de marktanalyse een rol spelen. Bij het toezicht op de naleving van de wettelijke bepalingen zal het college steeds van geval tot geval beoordelen of handhaving van bepalingen proportioneel, non-discriminatoire en evenredig is. Zoals uit paragraaf 5 blijkt, is het college voornemens enkele verplichtingen nu nog niet hard te gaan handhaven. Aan de andere kant zal het college zich terughoudend opstellen bij verzoeken om ontheffing van bepaalde verplichtingen.

4 In veel gevallen is VoIP een openbare telefoondienst

In het consultatiedocument uit 2004 onderscheidde het college 5 verschijningsvormen van VoIP die op dat moment op de markt te vinden waren, te weten carrier intern gebruik, VoIP in bedrijfsnetwerken, Internettelefonie van PC naar PC, IP telefonie en VoIP bovenop de breedbanddienst (zie bijlage 1). Per categorie werd onderzocht in hoeverre de diensten in de categorie voldeden aan de wettelijke definitie voor openbare telefoondienst en/of openbare elektronische communicatiedienst en welke verplichtingen voor de aanbieder van die diensten van toepassing waren. Uit de reacties op de vragenlijst bleek dat deze indeling met een aantal kanttekeningen door de markt werd onderschreven.

De markt is echter zeer dynamisch gebleken en de gekozen werkwijze niet helemaal toekomstvast. Immers, ieder nieuw aanbod van diensten en/of technieken zou opnieuw onderzocht moeten worden. Daarom heeft het college in onderhavig document een iets afwijkende benadering gekozen en uit de wettelijke definities criteria afgeleid om de diensten te rubriceren. Daarmee zouden nieuw te ontwikkelen diensten en/of toepassingen gemakkelijker te rubriceren moeten zijn.

Zoals in hoofdstuk 3 reeds is aangegeven handelt onderhavige standpuntennotitie enkel over de generieke eindgebruikersverplichtingen van aanbieders van openbare spraaktelefonie en niet de

³ Zie mededeling van de Europese Commissie van 11 februari 2005, "EU regulators favour pro-competitive approach to Internet telephony", IP/05/167.

⁴ ERG (07) 56 Rev2. (Zie http://erg.eu.int/doc/publications/erg_07_56rev2_cp_voip_final.pdf).

specifieke verplichtingen die bepaalde aanbieders kunnen worden opgelegd op grond van een marktanalyse. Deze analyse vindt zijn juridische basis in enkele definities uit hoofdstuk 1 van de Tw en in de UD-richtlijn van de EC en in enkele specifieke Tw-artikelen. Het betreft hier de volgende artikelen⁵: 4.10 (nummerportabiliteit), 6.5 (bellen met en van het buitenland) 7.1 (consumenteninformatie), 7.2 (beëindiging van de overeenkomst), 7.3 (informatie over tarieven en voorwaarden en aanvullende faciliteiten), 7.4 (kwaliteitsrapportage), 7.6 (abonnee-informatiedienst), 7.7 (toegang tot alarmnummers), 7.8 (consumentenbescherming) 11.2 t/m 11.5a (privacy), 11.9 (privacy), 11.10 (informatie die de aanbieder moet doorgeven in het kader van alarmoproepen), 11.2 (ontheffingen), 11.13 (uitzonderingen), 12.1 (aansluiting bij een geschillencommissie) en 12.9 (geschilbeslechting door het college).

Allereerst wordt hier verwezen naar de definities uit artikel 1.1 van de telecommunicatiewet. Specifiek wordt verwezen naar de definitie van openbare telefoondienst (x):

“Openbare telefoondienst: dienst die voor het publiek beschikbaar is voor uitgaande en inkomende gesprekken.”

De definitie bevat twee heldere criteria: er is sprake van openbare telefonie als de dienst publiek wordt aangeboden en indien zowel ingaand als uitgaand telefoonverkeer mogelijk is. Alle (VoIP-) diensten die niet publiek worden aangeboden vallen dus buiten de definitie (bijvoorbeeld ‘carrier intern gebruik’ en VoIP in bedrijfsnetwerken). Dit geldt tevens voor diensten waarbij enkel in- of uitgaand telefoonverkeer mogelijk is, zoals bijvoorbeeld C(P)S–diensten en VoIP-diensten die slechts uitgaande gesprekken ondersteunen.

Artikel 2 c) van de UD-richtlijn van de EC⁶ geeft nog een derde belangrijk criterium, te weten het gebruik van nummers uit het nummerplan⁷:

“een dienst die voor het publiek beschikbaar is voor uitgaande en binnenkomende nationale en internationale gesprekken alsook voor toegang tot hulpdiensten via een nummer of een aantal nummers in een nationaal of internationaal nummerplan, en die eventueel een of meer van de volgende diensten kan omvatten: bijstand door een telefonist, telefooninlichtingendiensten, telefoongidsen, verstrekking van openbare betaaltelefoons, verlening van diensten op bijzondere voorwaarden, beschikbaarstelling van speciale faciliteiten voor klanten met een

⁵ Tussen haakjes staat een zeer summiere indicatie van de inhoud van de betreffende artikelen. Aan deze indicatie kunnen geen rechten ontleend worden.

⁶ Richtlijn 2002/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002.

⁷ Overigens bevat deze definitie nog de beruchte circulariteit ten aanzien van toegang tot alarmnummers: een aanbieder van openbare spraaktelefonie is verplicht zijn abonnees toegang te bieden tot alarmnummers, maar dit criterium zit ook in de definitie van openbare telefonie. Met andere woorden, een aanbieder die weigert toegang te verlenen tot alarmnummers kan zich zo onttrekken aan alle verplichtingen voor aanbieders van openbare telefonie. De Europese Commissie is voornemens deze definitie spoedig op dit punt aan te passen. Het college legt dit aspect van de definitie naast zich neer.

handicap of bijzondere sociale behoeften, en/of verlening van niet-geografische diensten”.

De meeste VoIP-diensten bieden de mogelijkheid tot het bellen en gebeld worden op een vergelijkbare wijze als eindgebruikers gewend zijn dit te doen met hun traditionele telefoonaansluiting. De diensten worden openbaar aangeboden. De eindgebruiker is bereikbaar met een nummer uit het nummerplan en kan zowel inkomende gesprekken ontvangen als uitgaande gesprekken maken. Er worden bovendien telefoons gebruikt om te communiceren en de mobiliteit tijdens het gesprek is beperkt⁸. De dienst heeft dus ook de ‘look and feel’ van vaste openbare spraaktelefonie. Strikt juridisch geredeneerd vanuit de definities lijkt dit laatste wellicht minder relevant, maar door deze ‘look and feel’ zal de consument geneigd zijn van deze VoIP-diensten te verwachten dat ze exact dezelfde functionaliteiten bieden als reguliere telefonie. Indien dit niet het geval is, dienen er naar het oordeel van het college hoge eisen gesteld te worden aan de communicatie hierover. Bij de verplichtingen die zien op informatieverstrekking aan de abonnees, zal het college dit aspect in zijn oordeel betrekken.

Gelet op het vorenstaande voldoen de meest voorkomende openbaar aangeboden diensten op basis van VoIP aan de criteria voor ‘openbare telefoondienst.

Er zijn wel verschillen met de traditionele telefoondienst. VoIP biedt in sommige gevallen meer of minder functionaliteiten dan traditionele telefonie. Bepaalde VoIP diensten kunnen bijvoorbeeld nomadisch⁹ worden ingezet. Ook zijn uitgebreide mogelijkheden op het gebied van unified messaging¹⁰ mogelijk. Ook kan gedacht worden aan videotelefonie. Het college juicht deze meer uitgebreide mogelijkheden toe. Ze vallen overigens grotendeels buiten de bevoegdheden van het college.

Anders kan het worden als een VoIP-dienst minder functionaliteit biedt dan traditionele telefonie. In tegenstelling tot traditionele telefoondiensten, zijn VoIP –diensten in de regel afhankelijk van het elektriciteitsnet. Dat wil zeggen dat de dienst niet meer gebruikt kan worden als de elektriciteitsvoorziening uitvalt. Traditionele PSTN-netwerken blijven in de regel werken als de elektriciteit uitvalt. Dit geldt echter niet bij ISDN en bij het gebruik van draadloze toestellen. Het college acht dit dus geen onderscheidend verschil tussen traditionele telefonie en VoIP. Er zijn echter wel enkele meer vitale functies van traditionele telefonienetwerken die bij VoIP niet vanzelfsprekend zijn. Te denken valt hierbij onder andere aan ondersteuning van Dual Tone Multi-Frequency (DTMF) oftewel toonkiezen. Het college zal hier in het volgende hoofdstuk nader op ingaan.

VoIP-diensten waarmee de eindgebruiker alleen maar kan bellen of alleen maar gebeld kan worden en/of die geen gebruik maken van telefoonnummers uit het nummerplan zullen in de regel door het college niet worden aangemerkt als openbare telefoondienst.

Een voorbeeld van een vorm van VoIP die niet kan worden aangemerkt als openbare telefoondienst is

⁸ Dus er is geen sprake van mobiele telefonie.

⁹ Dit betekent bijvoorbeeld dat de VoIP-aansluiting op wisselende locaties onder hetzelfde nummer bereikbaar is.

¹⁰ Dit houdt in dat meerdere media, bijvoorbeeld telefonie, e-mail, voicemail, fax, gecombineerd kunnen worden in één systeem.

de meest primitieve vorm van Internettelefonie van PC naar PC. Daar gaat het in feite slechts om een stuk software waarmee de eindgebruiker zelfstandig en zonder tussenkomst van een aanbieder van een telefoondienst andere eindgebruikers kan bereiken. Hier is dus in feite niet eens sprake van een dienst. Ook als deze vorm van VoIP wordt uitgebreid met de mogelijkheid om vanaf het Internet naar het vaste telefoonnet te bellen (bijv. Skype out) is er nog geen sprake van openbare telefoondienst. Er is dan weliswaar sprake van een dienst, maar inkomend telefoonverkeer is niet mogelijk. Pas als de abonnee daarenboven vanuit het vaste net bereikbaar is (en dus een nummer uit het nummerplan toegewezen krijgt) is er sprake van een openbare telefoondienst.

Conclusie

Het college beschouwt de volgende drie criteria als leidend: openbaarheid, in- en uitgaande gesprekken en gebruik van nummers uit het nummerplan. Een VoIP-dienst die aan deze kenmerken voldoet, voldoet aan de definitie van een openbare telefoondienst.

5 Synthese van reacties op consultatievragen en standpunten college

In dit hoofdstuk wordt per generieke eindgebruikersverplichting de reactie weergegeven van de marktpartijen in de consultatie van 2004 en de huidige visie van het college daarop.

Hierbij dient de lezer in gedachten te houden dat de besproken wetsartikelen zijn geschreven met reguliere circuitgeschakelde telefoonnetwerken en –diensten in gedachten en dat de vraagstelling van het college is: in hoeverre gelden deze regels ook voor VoIP-aanbieders?

Per relevant artikel wordt zo nodig het wetsartikel toegelicht en wordt ingegaan op de reacties tijdens de consultaties in 2004 en 2008. vervolgens worden de afwegingen van het college weergegeven. Per artikel worden ten slotte de huidige standpunten van het college weergegeven.

In de antwoorden op de door het college op 7 oktober 2004 gestelde vragen is meerdere malen gesteld, dat aanbieders afhankelijk zijn van de apparatuur die fabrikanten al dan niet kunnen leveren. Het nog niet leverbaar zijn van de benodigde apparatuur zou een technische belemmering vormen om aan bepaalde verplichtingen te kunnen voldoen. Het college is echter van mening dat een dergelijke technische belemmering hoogstens tijdelijk als een geldig argument kan worden gebruikt om bepaalde verplichtingen niet na te komen. In het verleden is steeds gebleken dat fabrikanten van apparatuur desgewenst de vereiste functionaliteit kunnen leveren waarmee de aanbieders in staat zijn hun verplichtingen na te komen. Het college verwacht niet dat dit in de toekomst anders zal zijn.

Opmerkingen vooraf

1. In een aantal gevallen legt de wet de generieke eindgebruikersverplichtingen niet alleen op aan de dienstenaanbieder maar tevens aan de netwerkaanbieder. VoIP is bij uitstek een technologie die het mogelijk maakt dat de dienstenaanbieder en de netwerkaanbieder gescheiden zijn. Hoewel de betreffende netwerkaanbieder geen eigenstandige verplichting kan hebben jegens een eindgebruiker die geen klant van hem is, maar van een dienstenaanbieder

die gebruik maakt van zijn netwerk, kan het dus toch voorkomen dat hij op basis van een generieke wettelijke verplichting gehouden is bepaalde faciliteiten te bieden ten dienste van de eindgebruikers van de dienstenaanbieder. Het college zal zich bij zijn handhaving in eerste instantie richten op de dienstenaanbieder en pas in tweede instantie op de netwerkaanbieder. Met andere woorden: indien een dienstenaanbieder niet voldoet aan één van de generieke eindgebruikersverplichtingen en het college besluit handhavend op te treden, zal het college zich richten tot de dienstenaanbieder. Pas indien blijkt dat het tekortschieten van de dienstenaanbieder mogelijk het gevolg is van niet naleving van de Tw door de netwerkaanbieder, zal het college zich tot de netwerkaanbieder wenden.

2. Tijdens de tweede consultatie vroegen enkele respondenten aandacht voor het feit dat de VoIP-technologie niet in alle gevallen kostenvoordelen biedt ten opzichte van de circuitgeschakelde PSTN/ISDN-technologie..

Het college realiseert zich dit en is zich bewust van de dilemma's die dat met zich meebrengt. De VoIP-technologie biedt de grootste kostenvoordelen bij zogenaamde multiplay-toepassingen, waarbij meerdere diensten tegelijkertijd over dezelfde infrastructuur worden aangeboden. Ook werd door respondenten aangegeven dat VoIP-diensten in feite 'best effort'-diensten zijn, waarvan de kwaliteit niet altijd gegarandeerd kan worden en die ook niet alle functionaliteiten kan bieden die op basis van PSTN wel vrij gemakkelijk kunnen worden geleverd. Met andere woorden: sommige voor openbare telefoondiensten wettelijk vereiste functionaliteiten zijn niet eenvoudig te realiseren met de VoIP-technologie. De scheidslijn tussen 'onmogelijk' en 'duur' is daarbij vaag. Meestal is het wel mogelijk een bepaalde functionaliteit te bieden, maar soms in eerste instantie slechts tegen hoge kosten. Dit vormt een dilemma voor het college: aan de ene kant wil het college niet de aanbieders op buitenproportioneel hoge kosten jagen en daarmee wellicht de ontwikkeling naar VoIP frustreren, maar aan de andere kant wil het college de VoIP-aanbieders niet positief discrimineren door aan hen minder hoge eisen te stellen dan aan aanbieders die gebruik maken van PSTN/ISDN. Dit zou bovendien op termijn kunnen leiden tot een uitholling van de functionaliteit van de openbare telefoondienst. Immers, als VoIP-aanbieders niet alle functionaliteiten hoeven te bieden en VoIP wordt de standaard, dan worden bepaalde functionaliteiten de facto niet meer geboden. De praktijk heeft reeds de eerste tekenen van een dergelijke, door het college als ongewenst beschouwde, ontwikkeling te zien gegeven, bijvoorbeeld ten aanzien van DTMF.

Om die reden acht het college het van belang om vanaf nu een vrij strikte lijn te kiezen ten aanzien van handhaving van de wettelijke verplichtingen. Deze lijn houdt in dat het college ervan uitgaat dat de aanbieders zich maximaal inspannen om aan de wettelijke eisen te voldoen en dat het college slechts in zeer uitzonderlijke gevallen ontheffingen zal verlenen van bepaalde verplichtingen.

Art. 4.10 Tw, nummerportabiliteit.

De nummerportabiliteitsverplichting¹¹ maakte ten tijde van de consultatie in 2004 in de markt veel reacties los. De meeste aanbieders vonden nummerportabiliteit een zinvolle verplichting, maar vonden de nummerportabiliteitsbepaling moeilijk te rijmen met nomadiciteit van diensten. Bovendien waren er aanbieders die de nummerportabiliteitsverplichting moeilijk uitvoerbaar vonden, bijvoorbeeld vanwege hoge kosten of om technische redenen. Aan het college werd in het licht van het proportionaliteitsbeginsel verzocht rekening te houden met de totale kosten die aanbieders moeten maken om deze verplichting na te komen.

Proportionaliteit

Het college is niet op voorhand overtuigd door de argumenten van de marktpartijen. Weliswaar maakten partijen duidelijk dat het bij nomadisch gebruik van VoIP-diensten niet te voorspellen is waar het gesprek uiteindelijk 'naar toe gaat', maar naar het oordeel van het college hebben partijen onvoldoende aannemelijk gemaakt dat dit tot problemen zou kunnen leiden bij het bieden van nummerportabiliteit. Het college ziet ook in de markt sinds 2004 nummerportabiliteit voor VoIP-diensten aangeboden worden en ziet derhalve ook geen praktische redenen om, als de Tw daartoe al de mogelijkheid zou bieden, voor aanbieders van VoIP diensten generieke uitzonderingen te maken bij de naleving van de verplichting inzake nummerportabiliteit.

Wellicht ten overvloede merkt het college op dat dit ook geldt voor het in het besluit nummerportabiliteit¹² vastgestelde maximumtarief van € 10 voor nummerporteringen dat aan eindgebruikers in rekening mag worden gebracht.

Bij eventuele verzoeken om ontheffing inzake deze verplichtingen zal het college zich zeer terughoudend opstellen.

Tijdens de tweede consultatie in 2008 merkte een partij op dat netwerkaanbieders soms groothandelstarieven hanteren voor portering van nummers, die hoger zijn dan het maximaal toegestane eindgebruikerstarief. Het college constateert echter dat dit niets afdoet aan zijn standpunt dat het maximale eindgebruikerstarief voor nummerportabiliteit ook geldt voor VoIP-aanbieders¹³.

Geografische nummers en nomadisch gebruik.

In het kader van de discussie over nummerportabiliteit voerden sommige partijen tijdens de eerste consultatieronde aan dat nomadisch gebruik zich niet goed verhoudt tot de regels rondom het gebruik van geografische nummers. Het college stelt vast dat inmiddels de minister in de zomer van 2006 het nummerplan heeft gewijzigd, waardoor het gebruik van geografische nummers voor nomadische diensten is toegestaan.

¹¹ Deze verplichting voor aanbieders van elektronische communicatiediensten die gebruik maken van nummers uit het nummerplan is uitgewerkt in het Besluit Nummerportabiliteit (10 november 1998, Stb. 635, gewijzigd bij besluiten van 14 september 2001, Stb. 415 en 7 mei 2004, Stb. 206.

¹² Besluit nummerportabiliteit, artikel 3. Stb. 1998, 635, gewijzigd bij besluit van 14 september 2001, Stb. 415 en gewijzigd bij besluit van 7 mei 2004, Stb. 2004, 206.

¹³ Overigens dienen de wholesaletarieven voor nummerportabiliteitsdiensten kostengeoriënteerd te zijn. Zie "Geschilbesluit ingangsdatum tarieven nummerportering", 16-02-2007, OPTA/TN/2007/200197, <http://www.opta.nl/asp/publicaties/document.asp?id=2134>.

Een gerelateerde kwestie is die van een VoIP-aanbieder die zelf alleen nomadische diensten aanbiedt (bijvoorbeeld op basis van 085- of 088-nummers), als hij geografische nummers zou moeten importeren. Immers, voor zijn eigen, nomadische diensten is het niet vereist dat hij kan garanderen dat hij aan de voorschriften rondom het gebruik van geografische nummers voldoet (denk bijvoorbeeld aan de eis dat het netnummer van het geografische nummer past bij de woonplaats van de abonnee). Bij het importeren van geografische nummers zou hij dan opeens wel aan deze eis moeten voldoen.

Echter, dit probleem zal zich naar het oordeel van het college niet voordoen, daar aanbieders alleen nummerportabiliteit hoeven te leveren voor diensten die ze reeds op basis van een vergelijkbare nummerreeks aanbieden. Met andere woorden: als een VoIP aanbieder alleen 085- of 088-nummers gebruikt, hoeft hij geen geografische nummers in te porteren. Als de VoIP aanbieder wel zijn dienst aanbiedt op basis van geografische nummers dan heeft deze aanbieder logischerwijze ook reeds maatregelen moeten treffen om te kunnen garanderen dat de nummers volgens de voorschriften gebruikt worden. In dat geval is portering geen probleem.

Dit is tevens verduidelijkt in de nieuwe beleidsregels nummerportabiliteit die in februari 2008 zijn bekendgemaakt (Zie <http://www.opta.nl/download/website+beleidsregels+NP.pdf>).

Standpunt college

1. Het college ziet geen aanleiding om af te wijken van de generieke verplichting tot het bieden van nummerportabiliteit (art. 4.10 Tw). Dit geldt ook voor het maximale consumententarief van € 10,-.

Art. 6.5 Tw ziet op de mogelijkheid die consumenten moeten hebben om te bellen en gebeld te kunnen worden van respectievelijk naar het buitenland met niet-geografische nummers en nummers uit de Europese telefoonnummerruimte.¹⁴

In het Besluit Interoperabiliteit¹⁵ (BI) zijn de artikelen 6.3 en 6.5 Tw nader ingevuld. De interoperabiliteitsverplichtingen van het BI gelden ten aanzien van aanbieders van openbare telefoonnetwerken of -diensten.

Enkele aanbieders gaven aan dat de aankiesbaarheid van niet-geografische nummers vanuit het buitenland mogelijk problemen zou opleveren. Het ging daarbij voornamelijk om Aankiesbaarheid van bijvoorbeeld 0800-nummers en de (toentertijd nog niet ingevoerde) 088-nummers vanuit het buitenland. De interconnectieovereenkomsten zouden volgens deze aanbieders tekortschieten om de

¹⁴ Aankiesbaarheid van geografische nummers, (art. 6.3 Tw) is nooit een punt van discussie geweest en wordt derhalve niet behandeld.

¹⁵ Stb. 07-05-2004, 205.

aankiesbaarheid te garanderen¹⁶.

Naar het oordeel van het college is dit (potentiële) probleem niet specifiek voor VoIP.

Het college is bekend met het feit dat zich in de markt problemen kunnen voordoen met aankiesbaarheid, bijvoorbeeld dat bij de introductie van nieuwe nummerreeksen de aankiesbaarheid vanuit het buitenland niet onmiddellijk gerealiseerd is. Het college ziet echter geen reden om VoIP-aanbieders anders te behandelen dan aanbieders van circuitgeschakelde telefonie.

Standpunt college

2. De verplichtingen uit hoofde van artikel 6.5 gelden naar het oordeel van het college ook voor aanbieders van VoIP-netwerken en VoIP-diensten die voldoen aan de definitie van openbare telefoondienst.

Art. 7.1 Tw ziet op de informatie die een aanbieder van een openbare elektronische communicatiedienst (OECD) voorafgaand aan het sluiten van een overeenkomst aan de consument moet verstrekken.

Naleving van dit artikel leek geen moeilijkheden op te gaan leveren, hoewel het, zo merkte een partij op, de vraag is of de beschreven informatie relevant is als diensten en netwerken van elkaar zijn gescheiden.

Aanbieders van diensten die voldoen aan de definitie van OECD van artikel 1.1 onder f van de Tw, zijn naar het oordeel van het college in beginsel gehouden aan de informatieplichten van art. 7.1 Tw. Dit geldt vanzelfsprekend ook voor de aanbieders van diensten die voldoen aan de definitie van openbare telefoondienst.

Het college is zich ervan bewust dat in het geval van VoIP diensten, zeker die waarbij de aanbieder van het netwerk en de aanbieder van de dienst niet dezelfde zijn, sommige elementen van de informatieverplichting moeilijk naar de letter van de wet te implementeren zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor de verplichting informatie te verstrekken over de kwaliteitsniveaus van de verschillende diensten. De kwaliteit van diensten is bij dergelijke VoIP-diensten namelijk maar voor een deel te beïnvloeden door de aanbieder van de dienst. Het college zal dit bij het toezicht op de naleving van de verplichting betrekken. Wel wil het college benadrukken dat er juist in het geval van VoIP-diensten veel voor de eindgebruiker waarneembare kwaliteitsverschillen bestaan. Zo bieden bijvoorbeeld sommige VoIP-diensten een merkbaar mindere geluidskwaliteit dan PSTN, waarbij soms ook hinderlijke echo's optreden. Ook de stabiliteit van de verbinding is niet altijd op het niveau dat eindgebruikers gewend zijn van PSTN. Er zijn echter ook VoIP-diensten die een kwaliteitsniveau bieden dat in het dagelijks gebruik vergelijkbaar is met dat van PSTN. Het college zou het toejuichen indien deze voor de

¹⁶ Eén partij voorzag contractuele beperkingen bij het innen van de (hogere) eindgebruikerstarieven van 088-nummers bij de buitenlandse operator. Hierdoor zouden dienstenaanbieders geneigd kunnen zijn aankiesbaarheid vanuit het buitenland te blokkeren.

eindgebruiker zeer relevante verschillen met behulp van kwaliteitsindicatoren transparant gemaakt kunnen worden.

Het college verwacht dat er door het ministerie van EZ meer duidelijkheid zal worden gecreëerd omtrent het meten van de kwaliteit van diensten. Zie voor meer informatie hierover de bespreking van artikel 7.4.

Standpunt college

3. Het college is van oordeel dat de informatieverplichtingen van art. 7.1 Tw in beginsel ook gelden voor aanbieders van VoIP-diensten die voldoen aan de definitie van OECD of openbare telefoondienst. In zijn toezicht zal het college betrekken dat er op dit moment nog interpretatieproblemen kunnen rijzen omtrent de informatie over de kwaliteit van de diensten

Art. 7.2 Tw ziet op de procedure die gevolgd moet worden wanneer de overeenkomst met de abonnee wordt gewijzigd.

De aanbieder dient de abonnee goed te informeren over de wijziging en de mogelijkheid van beëindiging van de overeenkomst aan te bieden, althans indien de wijziging een verslechtering betekent voor de consument. Hoewel er tussen aanbieders en het college geen verschil van mening bestaat over de naleving van dit artikel, was kennelijk voor een aantal partijen de inhoud van het artikel niet helemaal duidelijk. Met name vroeg één van de partijen in welke gevallen de abonnee het recht heeft de overeenkomst te beëindigen. Het college werd verzocht hier meer duidelijkheid over te verschaffen.

De formulering van art. 7.2 wekt in eerste instantie de suggestie dat de abonnee altijd de overeenkomst kosteloos kan opzeggen, indien de aanbieder een bepaling in de overeenkomst eenzijdig wijzigt. Uit de toelichting op het betreffende artikel wordt echter duidelijk dat de wetgever ervan uitgaat dat dit alleen relevant is als de wijziging in het nadeel is van de abonnee. In deze zin heeft het college dit artikel ook steeds geïnterpreteerd en in de praktijk zijn hier geen grote problemen gerezen¹⁷.

Enkele respondenten in zowel de eerste als de tweede consultatie vroegen zich af in welke gevallen een tariefswijziging mag leiden tot opzegging door de abonnee. Sommige aanbieders bieden VoIP-diensten aan tegen 'dagprijzen' Er bestond enige zorg dat een prijswijziging ten nadele van de consument in dit geval een opzeggingsgrond zou kunnen zijn. Het college is in beginsel van oordeel dat een tariefsverhoging een reden voor de abonnee is om zijn overeenkomst te beëindigen. Het college is echter van oordeel dat daarbij ook van belang is wat er in de overeenkomst tussen de

¹⁷ Het college hanteert letterlijk het criterium '*niet aantoonbaar in het voordeel van de abonnee*'. Zie voor meer informatie het 'Beoordelingskader art. 7.2 Telecommunicatiewet (beëindigingsrecht bij wijziging overeenkomst)' (<http://www.opta.nl/asp/besluiten/richtsnoeren/document.asp?id=2360>).

eindgebruiker en de aanbieder (en in de hiervan deeluitmakende nadere voorwaarden) hierover is bepaald. In de overeenkomst kan bijvoorbeeld bepaald zijn dat de prijzen van dag tot dag kunnen wisselen (eventueel binnen bepaalde marges). Of dat de tarieven jaarlijks worden aangepast met bijvoorbeeld een inflatiecorrectie. Een prijsaanpassing conform dergelijke door de abonnee geaccepteerde voorwaarden hoeft dan naar het oordeel van het college niet in alle gevallen een opzeggingsgrond te zijn. Het hangt echter in grote mate ook af van de verdere context. Daarbij is in ieder geval van belang of de wijziging past binnen hetgeen de eindgebruiker redelijkerwijs kon verwachten. Het college zal dat van geval tot geval beoordelen.. Met andere woorden: indien de aanbieder in het nadeel van de abonnee afwijkt van de redelijkerwijs gewekte verwachtingen omtrent tarief of tariefaanpassing, heeft de abonnee het recht om kosteloos op te zeggen. Hetzelfde geldt natuurlijk ook ten aanzien van een verslechtering van de overige voorwaarden.

Standpunt college

4. Het college is van oordeel dat aanbieders van VoIP-diensten die aan de definitie voldoen van openbare elektronische communicatiediensten, aan de gestelde verplichtingen uit hoofde van artikel 7.2 Tw dienen te voldoen.

Art. 7.3 Tw ziet enerzijds op de bekendmaking door aanbieders van openbare telefoondiensten van informatie over geldende tarieven en voorwaarden met betrekking tot het gebruik van de diensten en anderzijds op het aanbieden van aanvullende faciliteiten die voor eindgebruikers relevant kunnen zijn.

De verplichting aanvullende faciliteiten te leveren, zoals beschreven in het Besluit universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen (Bude¹⁸) werd door de respondenten in de consultatie van 2004 over het algemeen niet gesteund.

Voorbeelden van de bedoelde verplichtingen zijn toonkiezen (DTMF¹⁹), identificatie van de oproepende lijn en transparantieplichtingen. Veel van deze verplichtingen zijn volgens sommige respondenten gebaseerd op circuitgeschakelde dienstverlening (bijvoorbeeld DTMF). Respondenten stelden dat naleving van veel van deze verplichtingen technisch niet altijd mogelijk is, vaak technologisch achterhaald is, en dat de mogelijkheid deze na te leven afhankelijk is van leveranciers.

Hoewel het college de mogelijkheid heeft ontheffing te verlenen van bepaalde verplichtingen die in art. 7.3 Tw worden opgelegd, ziet het college thans geen aanleiding dit op generieke wijze te doen.

Uitgangspunt van het college is dat aanbieders van openbare spraaktelefoniediensten in beginsel aan de genoemde verplichtingen dienen te voldoen.

Uit klachten van consumenten is het college gebleken dat met name de ondersteuning van DTMF in

¹⁸ Besluit universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen, Stb. 2004, 203.

¹⁹ DTMF: Dual Tone Multi-Frequency.

de praktijk wel mogelijk is, maar niet altijd vlekkeloos verloopt. Het college hebben meerdere klachten bereikt van consumenten die hun randapparatuur (bijvoorbeeld alarmkiezers) niet meer konden gebruiken na te zijn overgestapt naar VoIP. Het college is zich ervan bewust dat dit probleem meerdere oorzaken kan hebben. Het is alleszins denkbaar dat zowel de dienst van de VoIP-aanbieder als het onderliggende netwerk aan alle wettelijke specificaties voldoen en toch bepaalde typen randapparaten niet naar behoren functioneren. In de praktijk is het college enkele keren met deze situatie geconfronteerd. De structurele oplossing ligt in dit geval primair bij de ontwikkelaars van de randapparatuur, die zich bij de het ontwerpen van hun apparaten exacter dienen te richten naar de specificaties van de DTMF-standaard. Desalniettemin was het college ontstemd te moeten constateren dat sommige VoIP-aanbieders hadden verzuimd hun klanten van tevoren in te lichten over dit potentiële probleem en vervolgens gedupeerde klanten met het daardoor ontstane probleem lieten zitten. In het geval van niet werkende alarmkiezers acht het college dit, gezien de veiligheids- en gezondheidsrisico's, onverantwoord.

Het standpunt van het college ten aanzien van DTMF is derhalve als volgt:

DTMF is een faciliteit die het afnemen van toegevoegde waardediensten mogelijk maakt en mogelijk van belang is voor bepaalde categorieën eindgebruikers. De aanbieder van openbare spraaktelefoniediensten dient DTMF te ondersteunen en, indien relevant, zijn potentiële klanten vóór het afsluiten van de overeenkomst nadrukkelijk en expliciet te wijzen op eventuele beperkingen ten aanzien van de werking van bepaalde randapparatuur in vergelijking met circuitgeschakelde netwerken.

Verzoeken om ontheffing van deze verplichting worden van geval tot geval beoordeeld. Het college zal zeer terughoudend zijn met het verstrekken van ontheffingen.

Dit standpunt van het college werd bevestigd door enkele van de respondenten in de tweede consultatie. Een van hen gaf zelfs aan het ondenkbaar te achten dat een aanbieder DTMF niet ondersteunt, omdat dan vele toepassingen onbruikbaar worden.

Wat betreft de verplichtingen informatie te verstrekken over de geldende tarieven en voorwaarden door aanbieders ziet het college ook geen reden ontheffing te verlenen. Het college is een groot voorstander van transparantie van het aanbod van aanbieders omdat dit in het belang is van eindgebruikers. Eventuele verzoeken om ontheffing van deze verplichting worden van geval tot geval beoordeeld.

Standpunt college

5. De verplichtingen uit hoofde van artikel 7.3 Tw zijn ook van toepassing op aanbieders van VoIP-diensten die voldoen aan de definitie van openbare telefoondienst.

Art. 7.4 Tw ziet op bekendmaking van een rapportage over de kwaliteit van de dienstverlening door aanbieders van openbare telefoondiensten op een vaste locatie.

De algemene strekking van de reacties tijdens de eerste consultatie op de verplichting

kwaleitsrapportages op te stellen en ter beschikking te stellen was negatief. Allereerst werd gesteld dat deze bepaling technisch achterhaald is waar het gaat om VoIP dienstverlening, omdat ze uitgaat van een circuitgeschakelde omgeving. De verplichtingen waarover wordt gerapporteerd zouden niet kunnen worden gemeten in een VoIP omgeving, zoals de benodigde tijd voor het ontvangen van een kiestoon. Ook het begrip telefonist werd gezien als achterhaald²⁰ VoIP aanbieders gaven aan geen diensten via de telefonist te zullen leveren. Daarnaast worden VoIP spraakdiensten in toenemende mate gescheiden van het netwerk waarover de dienst wordt geleverd, zodat aanbieders maar beperkt invloed kunnen uitoefenen op de kwaliteit van de dienstverlening. Ook biedt niet alle hardware die voor het leveren van diensten wordt gebruikt de functionaliteiten die nodig zijn om aan de eis van kwaliteitsrapportages te voldoen. Tot slot zou het college naar mening van marktpartijen meer duidelijkheid moeten verschaffen over wat met dit artikel specifiek wordt bedoeld.

Het college beaamt voor een aanzienlijk deel de knelpunten die door de marktpartijen werden aangevoerd.

De strekking van artikel 7.4 is dat aanbieders van een openbare telefoondienst op een vaste locatie jaarlijks bepaalde informatie bekend dienen te maken over de kwaliteit van de door hun geboden dienstverlening²¹. Het merendeel van de VoIP-aanbieders biedt diensten die voldoen aan de definitie van openbare telefoondienst, vanaf een vaste locatie. Voor hen geldt deze verplichting dus ook.

Doel van de verplichting is enerzijds het vergroten van het inzicht in de continuïteit en integriteit van het vaste telefonienetwerk in relatie tot de Universele Dienstverplichting ("de telefoon moet het doen")²². Anderzijds maakt deze verplichting het eindgebruikers mogelijk (mede) op basis van een kwaliteitsvergelijking een telefonieaanbieder te selecteren. Van dit laatste lijkt thans weinig sprake van te zijn. Ook de bestaande telecomvergelijkingssites, beperken zich voornamelijk tot tariefvergelijkingen.

De verplichting uit Tw art. 7.4 geldt thans niet voor de C(P)S aanbieders omdat C(P)S niet voldoet aan de definitie van openbare telefoondienst Immers, via C(P)S kunnen enkel uitgaande gesprekken worden gevoerd.

In 2004, ten tijde van de invoering van de verplichting, speelde C(P)S nog een belangrijke rol. Omdat de C(P)S aanbieders niet verplicht waren informatie over de kwaliteit van de door hun geboden diensten te verstrekken, besloot het college, deze verplichting ook niet te handhaven jegens VoIP-aanbieders en andere telefonieaanbieders. Dit om de administratieve lasten te beperken en ook omdat het college het weinig nuttig achtte transparantie van enkele aanbieders te eisen terwijl andere grote partijen deze transparantie niet behoeften te betrachten.

²⁰ In art. 7.4 Tw wordt verwezen naar bijlage III van de UD-richtlijn, nr. 2002/22/EG. Daarin zijn ook de wachttijden voor de telefonist genormeerd.

²¹ Deze verplichting geldt voor aanbieders die langer dan een jaar deze diensten leveren.

²² Dit deel van de verplichting richt zich dus enkel op KPN, de verlener van de UD.

Sinds 2004 is het marktaandeel van VoIP sterk toegenomen, terwijl het marktaandeel van C(P)S sterk afnam. Formeel geldt nog steeds voor alle aanbieders van openbare telefoondiensten vanaf een vaste locatie de wettelijke verplichting om jaarlijks aan het college informatie aan te bieden over de door hen geboden kwaliteit. De in de wet beschreven kwaliteitsnormen zijn echter gebaseerd op een negental ETSI-parameters uit bijlage III van richtlijn nr. 2002/22/EG. Deze parameters zijn gebaseerd op het 'oude' circuitgeschakelde bellen en lijken in het pakketgeschakelde bellen deels achterhaald. Vandaar dat het college, eveneens om de administratieve lasten van het bedrijfsleven niet onnodig te verhogen, thans niet handhavend optreedt tegen telefonieaanbieders die niet aan de rapportageverplichting voldoen.

Nogmaals²³ wil het college benadrukken dat er juist in het geval van VoIP-diensten veel voor de eindgebruiker waarneembare kwaliteitsverschillen bestaan. Zo bieden bijvoorbeeld sommige VoIP-diensten een merkbaar mindere geluidskwaliteit dan PSTN, waarbij soms ook hinderlijke echo's optreden. Ook de stabiliteit van de verbinding is niet altijd op het niveau dat eindgebruikers gewend zijn van PSTN. Er zijn echter ook VoIP-diensten die een kwaliteitsniveau bieden dat in het dagelijks gebruik vergelijkbaar is met dat van PSTN. Het college zou het toejuichen indien deze voor de eindgebruiker zeer relevante verschillen met behulp van kwaliteitsindicatoren transparant gemaakt kunnen worden.

Het college heeft de problematiek van achterhaalde kwaliteitsnormen bij het Ministerie van EZ onder de aandacht gebracht. Het Ministerie onderzoekt momenteel of, en zo ja: hoe, onderliggende regeling kan worden toegepast om tot actuele vergelijkingsinformatie van telecomaandbieders te komen en welke kwaliteitsindicatoren daarvoor kunnen worden gebruikt.

Tijdens de tweede consultatie merkte een respondent op dat de kwaliteitsindicatoren en de wijze waarop ze gepubliceerd worden van dien aard dienen te zijn dat een juiste vergelijking tussen de verschillende aanbieders gewaarborgd is en bij de eindgebruikers een genuanceerd beeld ontstaat van de kwaliteitskenmerken van de verschillende aanbieders. Dit teneinde 'schandpaaleffecten' te voorkomen. Het college beaamt dit standpunt.

Standpunt college

6. De verplichtingen van art. 7.4 Tw zijn in beginsel ook van toepassing voor aanbieders van VoIP-diensten die voldoen aan de definitie van openbare telefoondienst en waarvan de mobiliteit tijdens het gesprek beperkt is. Totdat er meer duidelijkheid bestaat over de hanteren kwaliteitsnormen zal het college zich bij de handhaving van de desbetreffende verplichtingen terughoudend opstellen.

²³ Zie de bespreking van art. 7.1 Tw.

Art. 7.6 Tw ziet op toegang van eindgebruikers tot de abonnee-informatiedienst.

In de consultatie van 2004 gaven enkele aanbieders aan dat het leveren van toegang tot een telefonist en de abonnee-informatiedienst lastig ten uitvoer kan worden gebracht. Met name de verplichting om toegang tot een telefonist te leveren, werd als zeer belastend, overbodig en niet-proportioneel ervaren. Toegang tot de telefoongids is volgens de respondenten een algemeen beschikbare dienst die kan worden afgenomen met de internetverbinding waarover ook de telefoondienst wordt geboden. Daarom was het volgens de respondenten niet nodig voor individuele aanbieders van telefoondiensten om zelf een abonnee-informatiedienst aan te bieden. Wel spraken ze de wens uit dat aanbieders van VoIP diensten nummergegevens aan uitgevers van gidsdiensten moeten leveren om de totstandkoming van telefoongidsen mogelijk te maken.

Allereerst merkt het college op dat de verplichting van artikel 7.6 alleen van toepassing is op aanbieders van openbare telefoonnetwerken en -diensten, niet op aanbieders van openbare elektronische communicatiediensten in het algemeen. Het college is van mening dat de term "telefonist" in dit artikel enigszins verwarrend is. Uit de wet, noch uit de memorie van toelichting bij de wet, blijkt welke functie een telefonist in dit kader zou moeten vervullen. Gezien de context van het artikel concludeert het college echter dat de abonnee-informatiedienst bereikt moet kunnen worden door een fysiek persoon (de telefonist) aan de lijn te krijgen om inlichtingen (abonnee-informatie) te kunnen verkrijgen. Dergelijke diensten worden thans door meerdere partijen geleverd, waardoor het aanbod ruim te noemen is. Het college voorziet geen problemen bij deze verplichting aangezien er verscheiden aanbieders in de markt zijn die deze abonnee-informatiedienst leveren. .

Het is dus voldoende indien VoIP-aanbieders de nummers van deze abonnee-informatiediensten aankiesbaar maken.

Tijdens de tweede consultatie gaf één van de respondenten aan het wenselijk te vinden als alle aanbieders verplicht werden hun eindgebruikers toegang te verlenen tot de UD-abonnee-informatiedienst. Daar het geen wettelijke plicht betreft, kan het college deze wens slechts voor kennisgeving aannemen.

Standpunt college

7. Aanbieders van VoIP-diensten die voldoen aan de definitie van openbare telefoondienst zijn gebonden aan de verplichtingen van art. 7.6 Tw. Het is daarbij naar het oordeel van het college niet noodzakelijk dat ze zelf een abonnee-informatiedienst exploiteren of zelf telefonisten in dienst hebben.

Art. 7.7 Tw²⁴ ziet op het bieden van de mogelijkheid aan consumenten om alarmnummers te bellen.

De Tw stelt dat iedere aanbieder die een openbaar telefoonnetwerk of een openbare telefoondienst aanbiedt, 112 aankiesbaar moet maken. Dat geldt dus ook voor aanbieders van VoIP-diensten die aan de definitie van openbare telefonie voldoen. Het aankiesbaar maken van het alarmnummer 112 wordt

²⁴ OPTA is slechts belast is met toezicht op de naleving van het 1^e en het 2^e lid van artikel 7.7 (zie artikel 15.1 Tw).

door diegenen die gereageerd hebben op de consultatie over het algemeen niet als een groot probleem gezien.

In de Tw is geen verplichting opgenomen om naar de dichtstbijzijnde alarmcentrale te routeren. In overleg tussen BZK en het college over deze kwestie heeft BZK als hoofdverantwoordelijke aan OPTA aangegeven dat aanbieders die niet of niet zeker weten waar hun eindgebruiker zich bevindt, bijvoorbeeld bij een nomadische dienst, de alarmoproepen mogen aanbieden aan de landelijke alarmcentrale in Driebergen.

Tijdens de tweede consultatieronde werd de vraag gesteld waarheen een alarmoproep gerouteerd moet worden als een nomadische abonnee vanuit het buitenland 112 belt: naar de dichtstbijzijnde buitenlandse alarmcentrale of naar de alarmcentrale in Driebergen. Het college deelt het ERG standpunt dat indien technisch mogelijk de alarmoproep gerouteerd moet worden naar de dichtstbijzijnde alarmcentrale, die zich dus in het buitenland zal bevinden. Zoals hierboven echter aangegeven, is er in de Tw geen verplichting hierover opgenomen.

Tijdens de tweede consultatieronde kwam ook de vraag naar voren op welke manier alarmoproepen afgeleverd moeten worden aan de alarmcentrale. Het college stelt vast dat hij het nummer 112 aan KPN heeft toegekend. Aanbieders zullen dus met KPN interconnectie-afspraken moeten maken. KPN heeft de verplichting zorg te dragen voor de verdere routing van 112-oproepen naar de alarmcentrale.

Het college deelt het ERG standpunt dat alarmoproepen de maximale prioriteit, kwaliteit en beschikbaarheid moeten krijgen die technisch mogelijk is.

Bij de reguliere PSTN-dienst zorgt de stroomvoorziening op de aansluitlijn ervoor dat de telefoon op de klantlocatie altijd werkt, ook als er op die locatie een stroomstoring is. Bij VoIP is dit niet het geval. Deze beperking geldt echter ook bij ISDN, bij het gebruik van DECT-telefoons en bij GSM (lege batterij), die alle drie reeds lang in grote omvang in gebruik zijn. Kennelijk is deze beperking in de praktijk tot nu toe niet als onoverkomelijk gezien. Het college ziet voornamelijk geen noodzaak om VoIP aanbieders wel maatregelen tegen stroomuitval te laten nemen.

De EC heeft in zijn plannen voor de herziening van het Europese Kader bekend gemaakt dat de aankiesbaarheidsverplichting van het alarmnummer uitgebreid gaat worden naar alle aanbieders die uitgaande gesprekken via telefoonnummers uit het nummerplan aan het publiek aanbieden. Ook het onlangs gepubliceerde ERG standpunt²⁵ meldt dat dit de toekomst zou moeten zijn, in het belang van de eindgebruiker. Ondanks dat de wettelijke verplichting op dit moment nog niet geldt, zou het college het toejuichen als zulke aanbieders zelf het initiatief nemen om hun eindgebruikers het alarmnummer te kunnen laten bellen.

²⁵ ERG (07) 56rev2 zie ook hoofdstuk 6 van onderhavige notitie.

Standpunten college

8. Aanbieders van VoIP-diensten die voldoen aan de definitie van openbare telefoondienst dienen 112 aankiesbaar te maken. Het college zou het toejuichen indien ook aanbieders van VoIP-diensten die niet voldoen aan de definitie van openbare telefoondienst, maar die wel uitgaande gesprekken via telefoonnummers uit het nummerplan mogelijk maken, 112 aankiesbaar zouden maken.
9. Het college acht het vooralsnog niet vereist dat VoIP-aanbieders speciale voorzieningen treffen om de werking van de dienst te garanderen bij stroomuitval.

Overigens merkt het college op dat hij het streven van de Europese Commissie toejuicht om de verplichtingen rondom 112 toegang zo veel mogelijk te harmoniseren. Enkele partijen bevestigden de noodzaak hiertoe tijdens de tweede consultatie.

Art. 7.8 Tw ziet op het opstellen van nadere regels voor aanbieders van elektronische communicatiediensten en –netwerken inzake consumentenbescherming.

Dit artikel biedt een grondslag om nadere regels vast te stellen. Deze nadere regels kunnen betrekking hebben op:

- het bekendmaken van informatie over de geldende tarieven;
- het maximale tarief dat voor een oproep in rekening mag worden gebracht indien het tarief mede betrekking heeft op een inhoudsdienst;
- de omstandigheden waaronder een aanbieder de levering van een openbare elektronische communicatiedienst mag opschorten of beëindigen.

In het Besluit universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen (BUDE) en in de Regeling universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen (RUDE²⁶) zijn de nadere regels opgesteld.

Over dit artikel werd door één van de respondenten van de consultatie in 2004 opgemerkt dat de handhaafbaarheid ervan moeilijker zou kunnen zijn ingeval de dienstverlening nomadisch is²⁷. Het college ziet niet hoe nomadisch gebruik bij voorbaat de mogelijkheid om nadere regels te stellen beperkt, noch waar de huidige regels bij nomadisch gebruik tot problemen zouden kunnen leiden.

Het college is daarom van oordeel dat handhaving van de bepalingen ten behoeve van consumentenbescherming niet aan het begrip nomadisch gebruik is gebonden. Het college is van oordeel dat aanbieders van diensten die voldoen aan de definitie van openbare elektronische communicatiediensten en/of netwerken, aan de gestelde verplichtingen in het BUDE en het RUDE

²⁶ In het BUDE en het RUDE worden o.a. voorschriften gegeven voor de inhoud, kwaliteit en betaalbaarheid van de UD en voor privacybescherming.

²⁷ Dit standpunt werd niet nader toegelicht.

dienen te voldoen. Het college ziet dan ook geen reden voor een generieke ontheffing van deze verplichting.

Standpunt college

10. De huidige en eventueel in de toekomst te stellen nadere regels als bedoeld in art. 7.8 Tw gelden in beginsel ook voor aanbieders van VoIP-diensten die voldoen aan de definitie van openbare elektronische communicatiedienst en/of openbare telefoondienst.

Art. 11.2 Tw ziet op de zorgplicht van aanbieders van openbare elektronische communicatiediensten en –netwerken voor de bescherming van persoonsgegevens en de persoonlijke levenssfeer van abonnees en gebruikers.

Tijdens de consultaties werd er op dit artikel niet gereageerd.

Standpunt college

11. Het college is van oordeel dat, aanbieders van VoIP-diensten die aan de definitie van openbare elektronische communicatiediensten en/of openbare telefoondiensten voldoen, aan de gestelde verplichtingen moeten voldoen.

Art. 11.3 Tw ziet op maatregelen die aanbieders van openbare elektronische communicatiediensten en –netwerken moeten nemen om bescherming van persoonsgegevens en de persoonlijke levenssfeer van abonnees en gebruikers te garanderen.

Over dit artikel werd door respondenten opgemerkt dat rekening moet worden gehouden met het feit dat dienst en netwerk veelal van elkaar gescheiden zullen zijn, waardoor de naleving van dit artikel moeilijker wordt.

Het college is zich bewust van het feit dat diensten- en/of netwerkaanbieders niet kunnen worden aangesproken op verplichtingen waar zij geen controle over hebben. Het artikel moet naar oordeel van het college dan ook zo worden gelezen dat het artikel zich richt tot zowel diensten- als netwerkaanbieders en dat deze, of ze van elkaar gescheiden zijn of niet, beiden afzonderlijk de verplichting hebben zorg te dragen voor de bescherming van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van eindgebruikers. Voor de wijze waarop het college deze bepaling ziet, wijst het college op zijn consultatie en het vervolg over de beleidsregels op basis van dit artikel.

Standpunt college

12. Ook als bij een VoIP-dienst die voldoet aan de definitie van openbare elektronische communicatiedienst en/of openbare telefoondienst de aanbieder van het netwerk en die van de dienst van elkaar gescheiden zijn, zijn beiden verantwoordelijk voor het nemen van maatregelen ter bescherming van persoonsgegevens en bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Art. 11.4 Tw ziet o.a. op de bescherming van de privacy van consumenten bij het leveren van notaspecificatie en het ongedaan maken van doorschakelingen.

Respondenten in de consultatie van 2004 merkten op dat de verplichting tot het aanbieden van gespecificeerde nota's alleen voor de aanbieder van de eindgebruikersdienst van toepassing is, niet voor de aanbieder van het netwerk. Technisch is het volgens de respondenten in sommige gevallen moeilijk gespecificeerde rekeningen aan te bieden. Daarenboven is specificatie lang niet altijd zinvol, daar in een VoIP omgeving veel flat fee aanbiedingen zullen worden gedaan.

Het college merkt op dat het artikel niet ziet op het leveren van gespecificeerde nota's maar juist op geheel of gedeeltelijk niet gespecificeerde nota's, bijvoorbeeld door het afschermen van opgeroepen nummers op gespecificeerde nota's. verder ziet art. 11.4 op de mogelijkheid voor een abonnee om op eenvoudige wijze doorschakelingen van oproepen van derden naar het bij hem in gebruik zijnde netwerkaansluitpunt ongedaan te maken. Ten slotte ziet art. 11.4 op de mogelijkheid om door middel van algemene maatregelen van bestuur (AMvB) nadere regels te stellen omtrent privacybescherming en keuzemogelijkheden wat betreft betalingswijze.

De verplichtingen uit hoofde van art. 11.4 zijn naar het oordeel van het college niet techniekgebonden. De mogelijkheid tot het opstellen van AMvB's is in zichzelf ook niet techniekafhankelijk. Het college ziet derhalve geen aanleiding bij de handhaving van art. 11.4 onderscheid te maken tussen OECD op basis van VoIP of op basis van reguliere technologie.

Standpunt college

13. De verplichtingen van art. 11.4 Tw zullen ook voor verleners van VoIP-diensten onverkort worden gehandhaafd.

Art. 11.5 Tw ziet op het bewaren van verkeersgegevens van abonnees of gebruikers.

Op dit artikel is tijdens de consultaties niet inhoudelijk gereageerd. Het college ziet geen aanleiding om voor VoIP-diensten een afwijkende benadering te kiezen.

Standpunt college

14. Het college is van oordeel dat aanbieders die aan de definitie van openbare elektronische communicatiediensten en/of openbare telefoondiensten voldoen, aan de verplichtingen van art. 11.5 dienen te voldoen.

Art. 11.5a Tw ziet op waarborging van de privacy bij de verwerking van locatiegegevens betreffende abonnees of gebruikers door aanbieders van openbare elektronische communicatiediensten en/of –netwerken.

Enkele marktpartijen merkten op dat diensten die geen telefoon- maar IP nummers gebruiken om geadresseerd te worden een probleem kunnen opleveren bij de doorgifte van locatiegegevens.

De gesignaleerde beperkingen hebben meer betrekking op art. 11.10 (kortweg: het doorgeven van de locatiegegevens op zich) dan op art. 11.5a (kortweg: het waarborgen van de privacy bij het doorgeven van de gegevens). Tevens geldt deze opmerking slechts de diensten die niet voldoen aan de definitie van openbare telefoondienst. Openbare telefoondiensten maken immers gebruik van nummers uit het nationaal nummerplan.

Het college is derhalve van oordeel dat er bij de handhaving van artikel 11.5a geen aanleiding is om VoIP-aanbieders anders te behandelen dan aanbieders van circuitgeschakelde telefoondiensten of –netwerken. Dit vanzelfsprekend voor zover deze voldoen aan de wettelijke definities van openbare elektronische communicatiedienst resp. –netwerk of van openbare telefoondienst resp. –netwerk.

Standpunt college

15. De verplichtingen uit hoofde van artikel 11.5a zijn ook van toepassing op aanbieders van VoIP-diensten of -netwerken.

Art. 11.9 Tw ziet op verplichtingen aan aanbieders van openbare elektronische communicatiediensten en –netwerken die nummeridentificatie als dienst aanbieden.

De verplichting faciliteiten als nummerblokkering en block blocking²⁸ aan te bieden aan afnemers van VoIP telefoondiensten wordt niet door alle aanbieders gewenst. Aangegeven wordt dat de functionaliteit afhankelijk is van geleverde randapparatuur en dat hier sprake is van achterhaalde begrippen.

Hoewel het college begrip heeft voor de problematiek, kan hij zich noch in de ene, noch in de andere stelling vinden. Uit zijn ervaring weet het college dat het moeilijk kan zijn deze faciliteiten in de dienst of in het netwerk te realiseren, maar dat ze vaak vrij eenvoudig in randapparatuur in te bouwen zijn. Het negeren van anonieme oproepen en het blokkeren van uitgaande oproepen naar bepaalde nummers vergt aanzienlijke investeringen in circuitgeschakelde netwerken, terwijl deze faciliteiten in een breedbandomgeving vaak juist gemakkelijker kunnen worden aangeboden. De eindgebruiker die de van VoIP-diensten, heeft meestal ook de mogelijkheid randapparatuur zelf via de computer in te stellen. Hoe klantvriendelijker die instelling geschiedt, des te eenvoudiger wordt het voor de aanbieder om aan de verplichting te voldoen. Met andere woorden: het college is van oordeel dat de manier waarop de diensten moeten worden aangeboden in de wet niet beschreven is en dat het dus toegestaan is deze diensten in de randapparatuur in te bouwen en de eindgebruiker zelf de keuze te geven deze diensten in- en uit te schakelen.

Tijdens de tweede consultatie stelde één van de respondenten dat er op dit moment nauwelijks vraag lijkt te zijn naar de hier bedoelde diensten en dat er dus geen aanleiding is de bedoelde verplichting te handhaven. Overigens bevestigt dezelfde respondent dat er geen bezwaar is om de verplichting te

²⁸ Block blocking: de mogelijkheid om te voorkomen dat de telefoon overgaat wanneer de abonnee gebeld wordt door een 'anonieme beller' (iemand die de weergave van zijn of haar telefoonnummer heeft geblokkeerd).

handhaven, daar de benodigde functionaliteiten eenvoudig in de randapparatuur ingebouwd kunnen worden. Het college laat de constatering dat er geen vraag lijkt te zijn voor de verantwoordelijkheid van de respondent en concludeert dat er geen bezwaar is tegen handhaven van deze verplichtingen. Indien het inderdaad zo is dat er geen vraag is naar deze diensten, dan verwacht het college dat er ook geen klachten over binnenkomen.

Standpunt college

16. De verplichtingen uit hoofde van artikel 11.9 gelden ook voor aanbieders van VoIP-diensten en -netwerken.

Art. 11.10 ziet op de gegevens die aanbieders moeten doorgeven in het kader van 112-oproepen (zie ook behandeling van art. 7.7).

Aan de verplichting uit hoofde van art. 7.7 Tw om alarmnummers aankiesbaar te maken zijn tevens de verplichte functionaliteiten gekoppeld, zoals verwoord in artikel 11.10 Tw, eerste en tweede lid. Het gaat hierbij ten eerste om de doorgifte van naam, adres en woonplaatsgegevens van de abonnee en ten tweede om de locatiegegevens van de beller ten tijde van de alarmoproep. Het is van belang om duidelijk onderscheid in deze twee verplichtingen te maken: NAW gegevens betreffen de identiteit van de abonnee en vallen bij circuitgeschakelde vaste telefonie in de regel samen met de locatie van de beller ten tijde van de alarmoproep. Bij mobiele telefonie en sommige vormen van nomadische VoIP telefonie is dit niet het geval.

Wat betreft de NAW gegevens geeft artikel 11.10, eerste lid, Tw aan dat deze verstrekt moeten worden aan de beheerders van het alarmnummer. In Nederland zijn dat de korpsbeheerders van politie en de Minister van BZK die de korpsbeheerder van de KLPD is, waaronder de landelijke alarmcentrale in Driebergen valt. Tot in ieder geval 1 januari 2009 nemen de beheerders van het alarmnummer geen NAW gegevens af van aanbieders, in plaats daarvan maken zij gebruik van de NAW gegevens die bij de abonnee-informatiedienst van de aanbieder van de Universele Dienst (KPN) beschikbaar zijn. Dat wil zeggen dat de alarmcentrales alleen de beschikking hebben over NAW-gegevens van abonnees van aanbieders die hun abonneegegevens hebben doorgegeven aan KPN voor opname in KPN's abonnee-informatiedienst.

Wat betreft het aanleveren van locatiegegevens hebben sommige marktpartijen laten weten dit als een groot probleem te zien bij nomadisch gebruik van VoIP. Artikel 11.10, tweede lid, Tw verplicht aanbieders die locatiegegevens kunnen verwerken tot het aanleveren van die locatiegegevens bij de beheerders van het alarmnummer. Het college is zich er van bewust dat de stand van de techniek nog niet in alle gevallen zo ver gevorderd is dat alle VoIP aanbieders locatiegegevens kunnen aanleveren. Het college deelt echter het standpunt van de ERG dat locatie-informatie moet worden meegestuurd met de alarmoproep voor zover dat technisch haalbaar is. Dit geldt in ieder geval voor diensten die niet nomadisch zijn.

De ERG heeft het standpunt dat aanbieders duidelijk zouden moeten maken aan de beheerder van de

alarmcentrale of de alarmoproep afkomstig is van een vaste locatie of van een abonnee die een nomadische dienst afneemt. Dit is met name relevant voor die oproepen waarbij geen locatiegegevens meegestuurd worden en waarbij de alarmcentrale het nummer gebruikt om via de NAW-gegevens de vermoedelijke locatie van de betreffende abonnee vast te stellen. Of een abonnee een nomadische dienst afneemt of niet, is namelijk niet altijd af te lezen van het telefoonnummer van de abonnee, aangezien het nummerplan toestaat dat geografische nummers zowel voor vaste telefonie vanaf een vaste locatie als voor nomadische telefonie worden gebruikt (bijvoorbeeld geografische nummers of 085-nummers).

Het college deelt weliswaar het ERG standpunt over het onderscheid maken tussen nomadische en niet-nomadische dienst, maar de beheerders van de alarmcentrale hebben het college laten weten voorlopig zulke informatie niet te kunnen verwerken. Daarom zal het college aanbieders voorlopig niet verzoeken informatie te verstrekken aan de beheerder van de alarmcentrale over het al dan niet nomadische karakter van de dienst die de beller afneemt.

Tijdens de tweede consultatie wezen enkele respondenten op de verantwoordelijkheid van de eindgebruikers ten aanzien van het gebruik van diensten. Volgens deze aanbieders moet een eindgebruiker die een VoIP-dienst nomadisch gebruikt en een alarmoproep doet zich realiseren de hulpdienst wellicht niet meteen weet wie hij is en waar hij zich bevindt, zeker als hij zich in het buitenland bevindt. Het college beaamt dit en is van oordeel dat de eindgebruiker daarop in de gebruiksvoorwaarden en in de gebruikershandleiding duidelijk moet worden gewezen. Het college ziet echter geen verband met de verplichting voor aanbieders om, indien technisch mogelijk, locatiegegevens mee te sturen met de alarmoproep.

Tijdens de tweede consultatieronde noemden marktpartijen, net als in hun reactie bij artikel 7.7 de noodzaak om verplichtingen in het kader van verstrekken van locatie-informatie internationaal te harmoniseren. Het college deelt dit standpunt. Het zijn echter de ministers van BZK en EZ die hier het meeste invloed op uit kunnen oefenen.

Standpunten college

17. De verplichtingen uit hoofde van art. 11.10 Tw gelden ook voor aanbieders van VoIP diensten die voldoen aan de definitie van openbare telefonie.
18. De aanbieders van VoIP-diensten die voldoen aan de definitie van openbare telefonie, dienen aan de beheerders van de alarmcentrale kenbaar te maken of de betreffende abonnee een nomadische dienst afneemt of niet.
19. Voor zover dat technisch mogelijk is dient de aanbieder van een VoIP-dienst die voldoet aan de definitie van openbare telefonie, locatie-informatie mee te zenden met de alarmoproep.

Art. 11.12 Tw ziet op de mogelijkheden in bepaalde gevallen ontheffing te verlenen van bepaalde verplichtingen.

Art. 11.2 biedt het college de mogelijkheid om in bepaalde gevallen ontheffing te verlenen van de verplichtingen inzake doorschakeling en nummeridentificatie (art. 11.4, eerste lid, onderdeel b en 11.9 t/m 11.11). Tijdens de consultaties is er op dit artikel niet gereageerd.

Het college is algemeen van oordeel dat, indien diensten aan de definitie van openbare elektronische communicatiediensten en/of openbare telefoondiensten voldoen, aan de voor die categorieën van diensten gestelde verplichtingen moet worden voldaan. Het college ziet geen aanleiding voor generieke ontheffingen van bepaalde verplichtingen. Ontheffingsverzoeken zullen van geval tot geval op hun merites worden bekeken.

Standpunt college

20. Het college ziet geen aanleiding voor het verlenen van generieke ontheffingen als bedoeld in art. 11.12 aan VoIP-aanbieders.

Art. 11.13 Tw ziet op mogelijke uitzonderingen bij de naleving van bepaalde verplichtingen.

Art. 11.13 biedt het college de mogelijkheid om in bepaalde gevallen uitzonderingen te maken bij de naleving van de verplichtingen inzake het anonimiseren van verkeers- en locatiegegevens uit hoofde van artt. 11.5, 11.5a en het bieden van nummerblokkering en Block blocking uit hoofde van art. 11.9, eerste lid. Tijdens de consultaties is er op dit artikel niet gereageerd.

Het college is van mening dat, indien aanbieders aan de definitie van openbare elektronische communicatiediensten en/of openbare telefoondiensten voldoen, aan de gestelde verplichtingen moet worden voldaan. Het college ziet geen aanleiding voor het maken van generieke uitzonderingen op deze regel.

Standpunt college

21. Het college ziet geen aanleiding voor het maken van generieke uitzonderingen als bedoeld in art. 11.13 Tw voor VoIP-aanbieders.

Art. 12.1 verplicht aanbieders van openbare telefoondiensten of andere bij algemene maatregel van bestuur aangewezen aanbieders van openbare elektronische communicatiediensten zich aan te sluiten bij een erkende geschillencommissie

Tijdens beide consultaties is er op dit artikel niet gereageerd.

Het college is van mening dat aanbieders van alle diensten die aan de definitie van openbare telefoondiensten voldoen of aanbieders van andere bij algemene maatregel van bestuur aangewezen elektronische communicatiediensten, aan de gestelde verplichtingen moeten voldoen. Het college ziet geen belemmeringen voor VoIP-aanbieders om aan deze verplichting te voldoen.

Standpunt college

22. Het college is van oordeel dat de verplichte aansluiting bij een erkende geschillencommissie ook geldt voor aanbieders van VoIP-diensten.

Art. 12.9 Tw ziet op beslechting door het college van geschillen van consumenten met aanbieders

Bij de consultaties is er op dit artikel niet gereageerd. Het college ziet ook geen aanleiding VoIP-aanbieders anders te behandelen dan aanbieders van circuitgeschakelde diensten of netwerken. Overigens behandelt in de praktijk de Geschillencommissie de 'consumentengeschillen' namens OPTA.

Standpunt college

23. Het college ziet geen reden om geschillen jegens VoIP-aanbieders anders te behandelen dan geschillen jegens andere aanbieders.

6 Europa en de VS

Zeer globaal worden hieronder enkele ontwikkelingen binnen Europa en de VS besproken, voor zover relevant voor onderhavig standpunt.

Europa

Op 11 februari 2005 gaf de Europese Commissie aan VoIP niet actief te zullen te reguleren. Dit is deels te verklaren doordat er te weinig ervaring was met VoIP diensten. Inmiddels hebben de Europese lidstaten in de regel wel een vorm van regulering van VoIP geïntroduceerd. In de meeste gevallen is de regulering zo veel mogelijk technologieonafhankelijk gemaakt.

Het college vindt hierin steun voor zijn streven zo weinig mogelijk onderscheid naar technologie te maken waardoor er geen reden bestaat VoIP anders te reguleren dan analoge, circuitgeschakelde telefoondiensten. Immers, zo oordeelt het college, een terughoudende opstelling kan niet tot gevolgen hebben dat discriminerend wordt opgetreden jegens nieuwe technologieën. Hoewel het college zich bewust is van het feit dat de ontwikkeling van VoIP aangemoedigd moet worden, betekent dit niet dat VoIP vrij van toezicht kan zijn. Wanneer in juridische zin op objectieve wijze kan worden bepaald dat een dienst voldoet aan de definitie van een openbare elektronische communicatiedienst of openbare telefoondienst, zal het toezichtsregime dat hoort bij de desbetreffende gereuleerde dienst van toepassing zijn.

In december 2007 publiceerde de ERG een gezamenlijk standpunt op VoIP (ERG (07) 56rev2). Dit document is in grote lijnen in overeenstemming met de huidige praktijk in Nederland en in de meeste Europese landen. OPTA is voornemens zo veel mogelijk aan te sluiten bij dit gezamenlijke standpunt. De inhoud van onderhavige standpuntentitatie is in overeenstemming met de inhoud van het gezamenlijk standpunt van de ERG. De ERG is voornemens een actieplan te starten ter realisering van de harmonisatie van de regulering van VoIP-diensten.

Momenteel wordt er door de EC aan een nieuwe UD-richtlijn gewerkt waarin een cirkelredenering in de definitie van openbare spraaktelefonie wordt weggenomen. In de huidige definitie is het bieden van

112-toegang namelijk enerzijds een criterium om een dienst als openbare telefoondienst aan te merken en anderzijds een verplichting voor openbare telefoondiensten. Met andere woorden: een dienst is geen openbare telefoondienst als hij geen toegang biedt tot 112, maar als een dienst een openbare telefoondienst is, is 112 toegang een verplichting. Deze cirkelredenering geeft VoIP aanbieders de prikkel om 112 toegang te blokkeren. In dat geval hoeft de aanbieder namelijk niet aan de verplichtingen voor aanbieders van openbare telefoondienst te voldoen (waaronder 112-toegang). De definitie van openbare telefoondienst in de Tw bevat deze cirkelredenering overigens niet. Het collegestandpunt in dezen is dus consistent aan de definitie van de openbare telefoondienst in de Tw en zal naar verwachting ook consistent zijn met de definitie in de nieuwe UD-richtlijn.

Verenigde Staten

De Federal Communications Commission (FCC) in de VS legt alle verplichtingen betreffende alarmnummers ook op aan VoIP aanbieders. Het ziet er naar uit dat binnen afzienbare tijd in Nederland de belemmeringen voor VoIP-aanbieders om aan de 112-verplichtingen te voldoen zijn opgeheven. Als dat het geval is, ziet het college in beginsel geen belemmering om ook in Nederland VoIP-aanbieders en aanbieders van circuitgeschakelde spraakdiensten gelijk te schakelen.

7 Conclusies

Gelet op het vorenstaande handhaaft het college zijn visie, zoals weergegeven in het consultatiedocument van oktober 2004, waar het de relatie tussen de eindgebruiker en de aanbieder betreft. Kort samengevat is het standpunt van het college als volgt: als een dienst voldoet aan de definitie van openbare telefoondienst en/of openbare elektronische communicatiedienst van de Tw, dan dient de aanbieder van die dienst in beginsel te voldoen aan alle verplichtingen die de wet daaraan verbindt. Het college zal zeer terughoudend zijn bij het verlenen van ontheffingen of het maken van uitzonderingen.

Technologieonafhankelijkheid is en blijft het uitgangspunt bij het toezicht. Naar aanleiding van de consultaties in 2004 en in 2008 en uit de toezichtspraktijk heeft het college waardevolle informatie ontvangen die het hem mogelijk maakt op maat gesneden toezicht uit te oefenen in die gevallen dat de Tw technologieonafhankelijkheid bemoeilijkt. In die gevallen past het wellicht, als daartoe wettelijke mogelijkheden bestaan, uitzonderingen te maken of op grond van een genuanceerde lezing van de wet een praktische toepassing mogelijk te maken, zonder daarbij de klassieke telefoondiensten en netwerken te benadelen en zonder de nieuwe diensten en netwerken te bevoordelen. Het college zal dit van geval tot geval bezien.

De standpunten van het college worden hieronder nog een keer herhaald:

1. De generieke verplichting tot het bieden van nummerportabiliteit uit hoofde van art. 4.10 Tw, geldt onverkort voor aanbieders van VoIP-diensten die voldoen aan de definitie van openbare elektronische communicatiedienst en die gebruik maken van nummers uit het nummerplan. Dit geldt ook voor het maximale consumententarief van € 10,-. Het college ziet geen aanleiding om hier inzake VoIP een uitzondering op te maken.

2. De verplichtingen uit hoofde van art. 6.5 inzake de mogelijkheid te bellen naar en gebeld worden vanuit het buitenland, gelden naar het oordeel van het college ook voor aanbieders van VoIP-netwerken en VoIP-diensten die voldoen aan de definitie van openbare telefoondienst.
3. Het college is van oordeel dat de verplichtingen van art. 7.1 Tw inzake informatie die voorafgaand aan het sluiten van de overeenkomst aan de abonnee dient te worden verstrekt, in beginsel ook gelden voor aanbieders van VoIP-diensten die voldoen aan de definitie van openbare elektronische communicatiedienst of openbare telefoondienst. In zijn toezicht zal het college betrekken dat er op dit moment nog interpretatieproblemen kunnen rijzen omtrent de informatie over de kwaliteit van de diensten.
4. Het college is van oordeel dat aanbieders van VoIP-diensten die aan de definitie voldoen van openbare elektronische communicatiediensten, gebonden zijn aan de gestelde verplichtingen uit hoofde van art. 7.2 Tw, inzake de procedure die gevolgd moet worden indien de overeenkomst met de abonnee wordt gewijzigd.
5. Art. 7.3 Tw ziet enerzijds op de bekendmaking door aanbieders van openbare telefoondiensten van informatie over geldende tarieven en voorwaarden met betrekking tot het gebruik van de diensten en anderzijds op het aanbieden van aanvullende faciliteiten die voor eindgebruikers relevant kunnen zijn. Deze verplichtingen zijn ook van toepassing op aanbieders van VoIP-diensten die voldoen aan de definitie van openbare telefoondienst.
6. De verplichtingen van art. 7.4 Tw inzake rapportage over de kwaliteit van de dienstverlening, zijn in beginsel ook van toepassing voor aanbieders van VoIP-diensten die voldoen aan de definitie van openbare telefoondienst en waarvan de mobiliteit tijdens het gesprek beperkt is. Totdat er meer duidelijkheid bestaat over de te hanteren kwaliteitsnormen zal het college zich bij de handhaving van de desbetreffende verplichtingen terughoudend opstellen.
7. Aanbieders van VoIP-diensten die voldoen aan de definitie van openbare telefoondienst zijn gebonden aan de verplichtingen van art. 7.6 Tw inzake toegang van eindgebruikers tot de abonnee-informatiedienst. Het is daarbij naar het oordeel van het college niet noodzakelijk dat ze zelf een abonnee-informatiedienst exploiteren of zelf telefonisten in dienst hebben.
8. Aanbieders van VoIP-diensten die voldoen aan de definitie van openbare telefoondienst dienen 112 aankiesbaar te maken. Het college zou het toejuichen indien ook aanbieders van VoIP-diensten die niet voldoen aan de definitie van openbare telefoondienst, maar die wel uitgaande gesprekken via telefoonnummers uit het nummerplan mogelijk maken, 112 aankiesbaar zouden maken.
9. Het college acht het voornamelijk niet vereist dat VoIP-aanbieders speciale voorzieningen treffen om de werking van de dienst te garanderen bij stroomuitval.
10. Art. 7.8 Tw ziet op het opstellen van nadere regels voor aanbieders van elektronische communicatiediensten en –netwerken inzake consumentenbescherming. De huidige en eventueel in de toekomst te stellen nadere regels als bedoeld in art. 7.8 Tw gelden in beginsel ook voor aanbieders van VoIP-diensten die voldoen aan de definitie van openbare elektronische communicatiedienst en/of openbare telefoondienst.
11. Art. 11.2 Tw ziet op de zorgplicht van aanbieders van openbare elektronische communicatiediensten en –netwerken voor de bescherming van persoonsgegevens en de persoonlijke levenssfeer van abonnees en gebruikers. Het college is van oordeel dat, aanbieders

- van VoIP-diensten die aan de definitie van openbare elektronische communicatiediensten en/of openbare telefoondiensten voldoen, aan alle gestelde verplichtingen moeten voldoen.
12. Ook als bij een VoIP-dienst die voldoet aan de definitie van openbare elektronische communicatiedienst en/of openbare telefoondienst de aanbieder van het netwerk en die van de dienst van elkaar gescheiden zijn, zijn beiden verantwoordelijk voor het nemen van maatregelen ter bescherming van persoonsgegevens en bescherming van de persoonlijke levenssfeer.
 13. Art. 11.4 Tw ziet o.a. op de bescherming van de privacy van consumenten bij het leveren van notaspificatie en het ongedaan maken van doorschakelingen. Deze verplichtingen zullen ook voor aanbieders van VoIP-diensten onverkort worden gehandhaafd.
 14. Het college is van oordeel dat aanbieders die aan de definitie van openbare elektronische communicatiediensten en/of openbare telefoondiensten voldoen, aan de verplichtingen van art. 11.5 Tw inzake het bewaren van verkeersgegevens dienen te voldoen.
 15. De verplichtingen uit hoofde van art. 11.5a inzake de waarborging van de privacy van de abonnee, zijn ook van toepassing op aanbieders van VoIP- diensten of -netwerken.
 16. De verplichtingen uit hoofde van art. 11.9 voor aanbieders die nummeridentificatie bieden, gelden ook voor aanbieders van VoIP-diensten en –netwerken. Het betreft hier het bieden van faciliteiten als nummerblokkering en block blocking.
 17. De verplichtingen uit hoofde van art.11.10 Tw, inzake het doorgeven van informatie in het kader van 112-oproepen, gelden ook voor aanbieders van VoIP diensten die voldoen aan de definitie van openbare telefonie.
 18. De aanbieders van VoIP-diensten die voldoen aan de definitie van openbare telefonie, dienen aan de beheerders van de alarmcentrale kenbaar te maken of de betreffende abonnee een nomadische dienst afneemt of niet.
 19. Voor zover dat technisch mogelijk is dient de aanbieder van een VoIP-dienst die voldoet aan de definitie van openbare telefonie, locatie-informatie mee te zenden met de alarmoproep.
 20. Art. 11.12 Tw ziet op de mogelijkheden in bepaalde gevallen ontheffing te verlenen van bepaalde verplichtingen. Het college ziet geen aanleiding voor het verlenen van generieke ontheffingen als bedoeld in art. 11.12 aan VoIP-aanbieders.
 21. Art. 11.13 Tw ziet op mogelijke uitzonderingen bij de naleving van bepaalde verplichtingen. Het college ziet geen aanleiding voor het maken van generieke uitzonderingen als bedoeld in art. 11.13 Tw voor VoIP-aanbieders.
 22. Het college is van oordeel dat de verplichte aansluiting bij een erkende geschillencommissie ook geldt voor aanbieders van VoIP-diensten.
 23. Het college ziet geen reden om geschillen jegens VoIP-aanbieders anders te behandelen dan geschillen jegens andere aanbieders.

Het college is van mening dat bovenstaande aanpak zal leiden tot de verdere ontwikkeling van een divers aanbod van VoIP-diensten in de markt, waarbij recht wordt gedaan aan de mogelijkheden en beperkingen die aanbieders hebben. Het college streeft ernaar dat aanbieders bij het verder volwassen worden van de markt geen onnodige hinder ondervinden van regelgeving die de ontwikkelingen belemmert en dat zij kansen kunnen creëren die goed zijn voor de markt en voor de consument.

Bijlage 1 De verschillende vormen van VoIP

In het consultatiedocument uit 2004 onderscheidde het college 5 vormen van VoIP. Ter informatie is hieronder de desbetreffende tekst nogmaals opgenomen.

“Thans onderscheidt het college 5 categorieën van pakketgeschakelde communicatie- en telefoondiensten. [...]

1 - Carrier intern gebruik: de hoofdnetten van veel telecomaandieners maken al jaren gebruik van IP om data en spraak over het netwerk te vervoeren. Vrijwel alle netwerkoperators maken hier gebruik van. Hier is geen sprake van een openbare telefoondienst of OECD, omdat geen dienst wordt aangeboden. Indien wel sprake zou zijn van het aanbieden van een dienst, is die dienst niet openbaar omdat hij niet beschikbaar is voor het publiek.

2 - VoIP in bedrijfsnetwerken: bedrijven gebruiken VoIP om binnen het bedrijf onderling (ook tussen verschillende vestigingen) te kunnen bellen. Het bedrijfsnetwerk kan via een zgn. “gateway” (een apparaat dat analoge telefoonsignalen om kan zetten in IP data en andersom) in verbinding staan met het openbare telefoonnetwerk om naar buiten te kunnen bellen. Ook hier is om dezelfde reden als genoemd in de vorige alinea geen sprake van een openbare telefoondienst of OECD.

3 - Internettelefonie van PC naar PC: middels software kunnen spraakverbindingen over het internet worden opgezet. De bestemmingen waarnaar gebeld kan worden, zijn beperkt (geen aankiesbaarheid van vaste of mobiele telefoonnummers). De ontvanger van het gesprek moet gebruik maken van bepaalde software, anders is communicatie niet mogelijk. Er vindt geen management van de verbinding plaats, maar er is sprake van een “best effort” dienst. Aankiesbaarheid geschiedt niet via (geografische) telefoonnummers. Het opzetten van een verbinding kost niets extra. Met een internettelefoon kan men niet zonder meer gebeld worden door gebruikers van een vaste telefoonlijn. Van een OECD noch van een openbare telefoondienst in de zin van artikel 1, onder g respectievelijk x, Tw lijkt sprake te zijn, omdat er geen dienst door een aanbieder wordt aangeboden. De transmissie van de communicatie wordt niet door een dienstenaanbieder mogelijk gemaakt, maar door middel van de door de eindgebruiker zelf gedownloadde “peer to peer” software. Voorbeelden van internet telefonie van PC naar PC zijn Skype²⁹ en Microsoft Messenger.

4 - IP telefonie: voor afname van dergelijke diensten is een breedband internetaansluiting nodig, vaak in combinatie met extra apparatuur (een kastje dat op de breedbandaansluiting wordt aangesloten en waarop analoge telefoontoestellen kunnen worden aangesloten), zodat niet alle telefoons direct hoeven te worden vervangen. De randapparatuur [...] van de eindgebruiker) die

²⁹ Skype is onlangs begonnen met de Skype-out, een dienst die mogelijk wel als OECD kan worden gedefinieerd, omdat er sprake is van een aanbod van spraakdiensten (<http://www.skype.com/skypeout.html>).

nodig is om een telefoongesprek mogelijk te maken, kan op elk willekeurig punt op het internet worden aangesloten. Dit laatste is een groot voordeel van IP telefonie. Het telefoonnummer is verbonden met het apparaat, zodat de gebruiker ook op elk punt bereikt kan worden op hetzelfde telefoonnummer, mits aangesloten op een (breedbandige) internetaansluiting. In bijvoorbeeld Australië kan de gebruiker dan gebeld worden op een 070 (Den Haag) telefoonnummer, voor lokaal tarief (mits de opbeller zich in Den Haag bevindt) of interlokaal tarief (als de opbeller zich in Nederland, maar buiten de regio Den Haag, bevindt). PSTN nummers zijn aankiesbaar. Minuten worden afgerekend en bellen naar andere abonnees van dezelfde aanbieder is vaak kosteloos. Dit aanbod wordt door het college beschouwd als een openbare telefoondienst in de zin van artikel 1, onder x, Tw. Het college acht zich bevoegd op soortgelijke diensten toezicht uit te oefenen, omdat er tegen vergoeding een dienst voor het publiek beschikbaar wordt gemaakt voor inkomende en uitgaande gesprekken. Voorbeelden van aanbieders zijn Pilmo en Net2Phone.

5 – VoIP bovenop (“on top of”) de breedbanddienst. Bij afname van een DSL aansluiting, wordt voor een gering bedrag extra een telefoondienst meegeleverd. Veelal is hier sprake van Voice over DSL. Technisch gezien zit deze dienst anders in elkaar dan IP telefonie (gebruik van een verschillende protocollaag), waardoor het nomadische aspect van IP telefonie niet in de VoDSL dienst is ingebouwd. Het telefoonnummer is, in tegenstelling tot IP Telefonie, verbonden aan de fysieke lijn, die niet verplaatst kan worden. KPN's VoDSL aanbod is een voorbeeld. Ook hier is sprake van een openbare telefoondienst, omdat de dienst door eenieder kan worden afgenomen en er inkomende en uitgaande gesprekken mogelijk zijn. VoDSL is beter dan IP telefonie te vergelijken met de klassieke telefoondienst, omdat het geen mobiliteit ondersteunt. De telefoonverbinding is aan de vaste locatie van de internetverbinding verbonden. Bij VoDSL zit het telefoonnummer in het netwerk. VoDSL diensten worden technisch dus gezien als vaste openbare telefonie, omdat het aanbod volledig gelijkwaardig is aan PSTN. OPTA behandelt VoDSL tariefvoorstellen van gereguleerde aanbieders ook als zodanig.

Verplichtingen

Twee van de door het college hierboven beschreven categorieën van pakketgeschakelde diensten kunnen naar de mening van het college worden gecategoriseerd als OECD of telefoondienst: IP Telefonie (categorie 4) en VoIP bovenop (“on top of”) de breedbanddienst (categorie 5).”

In het bovenstaande letterlijke citaat uit het consultatiedocument uit 2004 is uitgegaan van het toenmalige actuele marktaanbod. Per toepassing van de VoIP techniek werd bepaald of die toepassing onder de wettelijke definitie van openbare telefoondienst viel. Later kwam het college tot het inzicht dat het mogelijk was vanuit de wettelijke definitie criteria op te stellen, waardoor het kader onafhankelijk werd van de exacte toegepaste techniek en het exacte marktaanbod. Ook voor toekomstige diensten en/of technieken kan met behulp van deze criteria beoordeeld worden of ze voldoen aan de definitie.

De onderhavige standpuntennotitie behandelt vrijwel uitsluitend de categorieën 4, 5 en bepaalde 'aangeklede' versies van de diensten in categorie 3 van bovenstaand overzicht.