

Consumentenbescherming in de elektronische communicatiesector

De positie van de consument in de elektronische communicatiesector heeft een frisse impuls gekregen met de komst van het herziene richtlijnenkader.¹ In dit artikel wordt allereerst nagegaan hoe relevante bepalingen in nationale regelgeving zijn geïmplementeerd. Daarbij valt op dat in Nederland evenals in een aantal onderzochte landen de regels van de richtlijnen voornamelijk één op één zijn omgezet, maar ook dat er zich op onderdelen interessante variaties voordoen. Vervolgens wordt aangegeven wat in Nederland de ontwikkelingen zijn sinds de implementatie van het richtlijnenkader. Geconcludeerd kan worden dat er meer en meer accent op consumentenbescherming is komen te liggen, waarbij het richtlijnenkader als een ondergrens is gehanteerd, maar met regelmaat verdergaande en aanvullende bescherming wordt geboden.

Nico van Eijk*

In de elektronische communicatiesector is de consument lange tijd een ondergeschoven kindje geweest. De oorzaak hiervan zou gezocht kunnen worden in het gegeven dat de consument in het recht altijd al een zwakke positie heeft gekend, maar daarmee wordt het karakter van de telecommunicatieregulering en de positie van de consument daarbinnen tekort gedaan. De telecommunicatiesector is in de recente geschiedenis altijd een sector geweest met een hoog niveau aan overheidsbemoeienis. In Europa kenden vrijwel alle landen tot het begin van de liberalisering van de sector, waarmee alweer zo'n 25 jaar geleden een start is gemaakt, een monopolie op de verzorging van telecommunicatienetwerken en -diensten. Waarborgen voor consumenten waren daarmee een rechtstreekse staatsverantwoordelijkheid, die zich ondermeer vertaalde in het concept van universele dienstverlening en in interne gedragsregels voor het betreffende staatsbedrijf. De inrichting van netwerken en diensten werd voornamelijk gemotiveerd vanuit het algemeen belang en de verzorging ervan was via regulering opgedragen aan de monopolist. Enigermate generaliserend zou men kunnen stellen dat de consument daarmee niet een directe, zelfstandige rechtspositie verkreeg maar zijn belangen voornamelijk door de staat als eigenaar van de monopolist werden veilig gesteld. De universele dienst garandeerde voor een ieder een telefoonaansluiting tegen een betaalbare en gelijke prijs. De nationale monopolist was verder verplicht zorg te dragen voor de telegraaf- en telexdienst en in een latere fase eveneens voor mobiele telefonie. De kwaliteit van het netwerk en de dienstverlening stonden onder staatstoezicht en de

monopolist diende over zijn opgelegde taken verantwoording af te leggen. Zo bestond er in Nederland na de verzelfstandiging van de PTT/KPN in 1987 nog jarenlang de verplichting tot de zogenaamde 'concessierapportage' waarin aan de hand van vooraf opgestelde criteria de ontwikkeling van het netwerk werd beschreven (groei, technologische ontwikkeling, nieuwe dienstverlening), werd aangegeven wat de kwaliteit van de dienstverlening was (afhandeling aanvragen, storingen, etc.) en hoe door de klant de dienstverlening werd ervaren (tevredenheid, geschillenbeslechting).²

In het op Europees niveau breed ingezette liberaliserings-traject voor de telecommunicatiesector, waarvan de eerste fase min of meer loopt tot de ontwikkeling van het herziene kader dat eind jaren negentig is opgestart, prevaleerde de gedachte dat marktwerking alle zegeningen zou brengen. Door toenemende concurrentie zouden aanbieders zich slechts kunnen richten naar de behoeften van de consument en zou deze als winnaar uit de strijd komen. Langzaam maar zeker werd de universele dienst in omvang teruggebracht en werden de verplicht te verzorgen taken verminderd.³

Gedurende de liberalisering veranderde er weinig in de positie van de consument, die zich *grosso modo* rond drie elementen concentreerde. In de eerste plaats bleven er verplichtingen verboden aan de uitgekilde universele dienst (eigenlijk alleen nog de spraaktelefonie), in de tweede plaats werden enige beperkte informatieverplichtingen geïntroduceerd en in de

* Prof. dr. N.A.N.M. van Eijk is verbonden aan het Instituut voor Informatierecht (IViR, Universiteit van Amsterdam).

1 Met het herziene richtlijnenkader wordt hier bedoeld op het pakket richtlijnen dat bestaat uit de Kaderrichtlijn (PbEG L 108/33, 24 april 2002), Toegangsrichtlijn (PbEG L 108/7, 24 april 2002), Machtigingsrichtlijn (PbEG L 108/21, 24 april 2002), Universeledienstrichtlijn (PbEG L 108/55, 24 april 2002) en Privacyricht-

lijn (PbEG L 201/37, 31 juli 2002).

2 Met het vervallen van de concessie van KPN, kwam er in Nederland in 1998 na tien jaar ook een einde aan de jaarlijks verplichte concessierapportage.

3 N.A.N.M. van Eijk, 'De universele dienst in het telecommunicatierecht', in: A.W. Hins & A.J. Nieuwenhuis (red.), *Van zender naar ontvanger*, Amsterdam: Otto Cramwinckel (2003), p. 127-142.

derde plaats kon de eindgebruiker aanspraak maken op een laagdrempelige geschilbeslechting.⁴

Gaandeweg werd duidelijk dat het liberaliseren van netwerksectoren een vak apart is waarbij het eerder geschetste ideaalbeeld ('de klant is koning') voornamelijk een utopie bleek te zijn (waar velen nog graag in willen blijven geloven). Ofschoon in de telecomunicatiesector zeker vooruitgang is geboekt en aan aanbiederzijde de nodige variëteit in aanbod en aanbieders is ontstaan, werd tegelijkertijd duidelijk dat de positie van de eindgebruiker bijstelling behoefde. In het herziene kader is dit zichtbaar gemaakt in de Universeledienstrichtlijn en de Privacyrichtlijn.

Aan de hand van een aantal voorbeelden zal worden nagegaan op welke wijze consumentenbescherming in het nieuwe kader is geïncorporeerd en op nationaal niveau is geïmplementeerd (in Nederland in de Telecommunicatiewet, Tw). Waar relevant zal een vergelijking met het buitenland worden gemaakt. Voor de voorbeelden en vergelijkingen wordt gebruik gemaakt van een recent onderzoek naar consumentenbescherming.⁵ In dit onderzoek wordt ten aanzien van een aantal onderwerpen een inventarisatie gemaakt van de consumentenregels in België, Duitsland, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk en Zweden. De belangrijkste afwijkingen ten opzichte van het richtlijnenkader en/of de Nederlandse implementatie worden telkens benoemd.⁶ Vanwege de omvang van dit artikel is er voor gekozen om een selectie te maken uit het grote aantal relevante onderwerpen. Aan de orde komen slechts de hoofdlijnen met betrekking tot informatieverplichtingen, het wijzigen/opschorten/beëindigen van overeenkomsten en notaspecificatie, misbruik (betaal)nummers/autodialers en geschilbeslechting.

Informatieverplichtingen

Artikel 20 van de Universeledienstrichtlijn (UD) bevat een uitgebreide lijst met informatieverplichtingen die in het contract tussen aanbieders en consumenten moeten worden opgenomen. Het betreft a) de identiteit en het adres van de leverancier, b) de te verstrekken diensten, de kwaliteitsniveaus van de geboden diensten en de wachttijd bij de eerste aansluiting, c) de soorten onderhoudsservice, d) bijzonderheden met betrekking tot prijzen en tarieven en de middelen voor het verkrijgen van actuele informatie over alle geldende tarieven en onderhoudskosten, e) de looptijd van het contract, de voorwaarden voor verlenging of beëindiging van de diensten en van het contract, f) de schadevergoedings- en terugbetalingsregelingen die gelden ingeval niet aan contractueel overeengekomen kwaliteitsniveaus van de dienst wordt voldaan, en g) de wijze waarop geschillenbeslechtingsprocedures kunnen worden ingesteld. Het artikel biedt verder de mogelijkheid om ook andere eindgebruikers onder de informatieverplichtingen te laten vallen. De uitgebreidheid van artikel 20 UD is een duidelijk verschil met het verleden. Bovendien betreft het een minimumlijst, waarbij de kring van adressanten kan worden uitgebreid. De

Nederlandse implementatie is terug te vinden in artikel 7.1 Tw. Dit artikel bevat niet meer dan de in artikel 20 UD genoemde elementen. Het derde lid laat zelfs toe dat bij ministeriële regeling categorieën van openbare elektronische communicatiediensten worden aangewezen waarvoor de verplichtingen geheel of gedeeltelijk buiten toepassing blijven. Men kan zich de vraag stellen of dit niet een te generieke uitzondering is, die zich moeilijk verdraagt met artikel 20 UD.

Wanneer we de Nederlandse implementatie naast die van de in het onderzoek bestudeerde landen leggen, vallen twee zaken op. In de eerste plaats hebben de betrokken landen er meestal voor gekozen het artikel voor wat betreft de verplichtingen ongewijzigd te implementeren. In de tweede plaats heeft een aantal landen, zoals België en Duitsland, de werking opgerecht naar alle abonnees, ongeacht of het natuurlijke personen of rechtspersonen zijn. Niet onvermeld kan blijven dat in België aanbieders eveneens verplicht zijn om de abonnee eenmaal per jaar te adviseren over het meest gunstige tariefplan op basis van zijn gebruikerspatroon.⁷

Wijzigen van overeenkomsten

Het wijzigen van overeenkomsten kent een strikte regeling in artikel 20, lid 4 UD. Abonnees hebben het recht om bij kennisgeving van voorgestelde wijzigingen in de contractuele voorwaarden het contract zonder boete op te zeggen. Het artikel geeft aan dat de kennisgeving over wijzigingen tijdig en tenminste één maand van te voren én naar behoren aan de abonnee kenbaar moet worden gemaakt. Bovendien moet daarbij aan de abonnee worden medegedeeld dat opzegging zonder boete mogelijk is wanneer de wijzigingen niet door de abonnee worden aanvaard. De Nederlandse implementatie is te vinden in artikel 7.2 Tw en is vrijwel gelijk aan de tekst van de richtlijn. Van de minimumtermijn van één maand is vier weken gemaakt, welke termijn misschien niet helemaal richtlijnconform is (immers, een maand kent in de regel meer dan 28 dagen), maar dat is dan ook het enige verschil. Tijdens de parlementaire behandeling is er enige discussie geweest over de vraag of ook in het geval van voor de abonnee gunstige wijzigingen er een opzeggingsmogelijkheid moet zijn. In het Verenigd Koninkrijk is een dergelijke beperkende regeling van toepassing aangezien het moet gaan om voorwaarden die 'are likely to be of material detriment to the Consumer'.⁸ Door de minister is tijdens het debat opgemerkt dat artikel 7.2 Tw redelijk moet worden uitgelegd. Een beroep op het artikel zou volgens de minister niet mogelijk zijn wanneer een aanbieder alleen voorstelt om de tarieven te verlagen.⁹ Bij tarieven is er wellicht nog wat voor te zeggen aangezien vaak objectief vast te stellen is of er sprake is van een verlaging (de minister gaf nog aan dat het beëindigingsrecht wel relevant zou zijn wanneer sommige tarieven worden verhoogd en andere verlaagd). In andere gevallen dreigt al snel een interpretatieprobleem over de vraag of er sprake is van een verbetering of een verslechtering. Bovendien – zo stelt de minister terecht – kent artikel 20.4 UD als zodanig geen uitzonderingen.

4 Voorts was er aandacht voor de privacy van consumenten. De privacy aspecten worden in dit artikel niet verder besproken.

5 N.A.N.M. van Eijk e.a., *Consumentenregulering in de telecomunicatiesector*, Amsterdam: IViR, 2006 (met bijlage waarin de diverse bepalingen zijn opgenomen). Het rapport is beschikbaar via www.ivir.nl. De ook in dit artikel te bespreken regulering betreft primair sectorspecifieke regulering (wetgeving, nadere regulering). In een enkel geval wordt een uitstapje gemaakt naar bijvoorbeeld algemene consumentenregulering wanneer daarin sectorspecifieke regels zijn

opgenomen. Algemene consumentenregulering vormt als zodanig geen onderdeel van hetgeen onderzocht is, evenmin zijn uitvoeringsregulering of operatorspecifieke regels zoals algemene voorwaarden meegenomen.

6 Waarbij Zweden nauwelijks aan bod komt omdat dit land vrijwel uitsluitend voor een volledige één op één implementatie heeft gekozen.

7 Artikel 110 Wet betreffende de Elektronische Communicatie (WEC).

8 Artikel 9.3 General Conditions of Entitlement.

9 *Handelingen II*, 2003/04, nr. 14, p. 786.

België heeft in drie opzichten afgeweken van de minimum-norm van de richtlijn. Opzegging kan plaatsvinden tot op de laatste dag van de maand die volgt op de inwerkingtreding van de wijzigingen. Deze termijn is ook van toepassing op tariefsverhogingen. Beide afwijkingen zijn in het voordeel van de consument en verhogen de transparantie. Dit is zeker het geval met tariefsverhogingen waarvan de impact pas echt duidelijk wordt bij de ontvangst van de factuur. Wordt echter in de algemene voorwaarden voorzien in de mogelijkheid om de tarieven met het consumptieprijsindexcijfer te laten stijgen, dan kan volgens de Belgische regelgeving geen opzegging plaatsvinden. Deze uitzondering staat mijns inziens op gespannen voet met de richtlijn. De Fransen gaan nog een stapje verder dan de Belgen. Contracten zijn opzegbaar tot maar liefst vier maanden na de inwerkingtreding van de wijziging. Bovendien kan de consument verlangen dat contracten voor bepaalde duur ongewijzigd blijven tenzij in het contract expliciete bepalingen zijn opgenomen over wijzigingen of prijsverhogingen. Tenslotte verlangt de Franse regelgeving, die is terug te vinden in de algemene consumentenregulering,¹⁰ dat bij wijziging wordt aangegeven wat het verschil is met de eerdere regelgeving: een mooi voorbeeld hoe wijzigingen voor consumenten meer inzichtelijk kunnen worden gemaakt.¹¹

Opschorten/beëindigen overeenkomsten en notaspecificatie

Het opschorten en beëindigen van overeenkomsten tussen abonnees en dienstenaanbieders is in eerste instantie in de Universeledienstrichtlijn ingegeven door het belang van de universele dienst als zodanig en richt zich primair tot de partijen op wie de universeledienstverplichting rust (artikel 10.2, lid 2 UD). Deze zijn gehouden om faciliteiten en diensten te verstrekken die het de abonnees mogelijk maken om hun uitgaven te controleren/beheersen en een ongegronde onderbreking van de dienst te vermijden. De faciliteiten en diensten waar het om gaat zijn terug te vinden in Bijlage I, sub A van de UD-richtlijn en betreffen a) specificatie van de rekening, b) kosteloze nummerblokkering bij uitgaand verkeer, c) vooruitbetalingssystemen, d) termijnbetaling van de aansluitkosten en e) wanbetaling.

Bij de specificatie van de rekening gaat het niet alleen om de kosten van de aansluiting en de diensten, maar ook om de mogelijkheid van de abonnee om adequaat toezicht te kunnen houden op gebruik en uitgaven om zodoende in redelijke mate de rekening te kunnen beheersen. Hogere detaillering van de rekening kan worden geboden tegen redelijke kosten en kosteloze gesprekken hoeven niet op de rekening te worden vermeld. In geval van wanbetaling moeten de te treffen maatregelen in verhouding staan tot de ernst van de wanbetaling, niet-discriminerend zijn en worden bekend gemaakt. Abonnees dienen vooraf naar behoren te worden gewaarschuwd

over een onderbreking van de dienstverlening of afsluiting. In beginsel blijven maatregelen – voor zover technisch mogelijk – beperkt tot de betrokken dienst. Uitzonderingen zijn fraude en aanhoudend te laat of niet betalen van de rekening. Verbreking van de aansluiting mag pas plaatsvinden nadat de abonnee is gewaarschuwd. Lidstaten kunnen voordat tot algehele verbreking wordt overgaan een periode van beperkte dienstverlening toestaan waarin alleen gesprekken mogelijk zijn die geen kosten voor de abonnee met zich brengen, waarbij ‘112’-oproepen als voorbeeld worden genoemd. Artikel 29.3 UD biedt aan de lidstaten de mogelijkheid om de verplichtingen met betrekking tot de verbreking van de aansluiting als algemeen vereiste aan alle ondernemingen op te leggen. De onder a t/m d genoemde aspecten zijn uitgezonderd. Deze kunnen in principe niet worden opgelegd aan andere aanbieders dan de universeledienstaanbieder(s).

Nederland heeft niet gekozen voor implementatie in de Telecommunicatiewet zelf, maar schrijft in artikel 7.3 Tw regulering bij ministeriële regeling voor. Dit is de Regeling Universele Dienstverlening en Eindgebruikersbelangen (RUDE). Maar ook het bijbehorende besluit, het Besluit Universele Dienstverlening en Eindgebruikersbelangen (BUDE), is relevant. In de artikelen 3.5 en 3.5a van het BUDE wordt namelijk de basis voor de bepalingen in het RUDE gelegd.¹² Artikel 2.2 en 2.3 RUDE bevatten de bepalingen over de gespecificeerde rekening.¹³ Artikel 2.3 RUDE bepaalt welke specificatie ten minste aan de rekening moet worden gegeven die verstuurd wordt door de aanbieder van de universele dienst (periode, contractsvorm, kosten aansluiting, kosten per oproep, kosten additionele diensten, totaal oproepen/kosten, totale factuurbedrag). De UD-aanbieder mag slechts een redelijke vergoeding vragen voor verdere specificatie. Het derde lid van artikel 2.2 RUDE bepaalt dat gesprekken die voor de abonnee kosteloos zijn niet op de gespecificeerde rekening vermeld hoeven te worden. De mogelijkheden om de rekening in de gaten te houden komen allereerst tot uitdrukking in artikel 3.5a, lid 1 sub c BUDE waarin de ruimte wordt geboden om bij ministeriële regeling verplichtingen op te leggen inzake voorzieningen voor het begrenzen van het gebruik. In de RUDE heeft artikel 3.5a zijn vertaling gevonden in de artikelen 3.2a, 3.4 en 3.5a.¹⁴ Deze gaan vooral over de problematiek van betaalnummers en nummers met ‘bijzondere toegang’.¹⁵ Hierop wordt later teruggekomen (zie ‘misbruik betaalnummers/autodialers’). Wel dient hier gemeld te worden dat de opschorting van de factuur beperkt is tot geschillen over dergelijke nummers.

De kostenloze nummerblokkering – opnieuw beperkt tot de UD-aanbieder – is te vinden in artikel 2.4 RUDE. Specifieke bepalingen over vooruitbetalingssystemen en termijnbetaling van de aansluitkosten zijn niet in BUDE of RUDE opgenomen. Wel bepaalt artikel 2.5, lid 1 BUDE dat het aansluittarief redelijk moet zijn. De regeling inzake wanbetaling (artikel 2.5 RUDE) is beperkt tot het vrijwel letterlijk overnemen van de tekst uit de richtlijn.¹⁶

¹⁰ Artikel L121-84 Code de la Consommation.

¹¹ Ook in Nederland wordt bij tariefswijzigingen veelal volstaan met het weergeven van de gewijzigde tarieven, zodat moeilijk is vast te stellen wat nu precies de verhoging is. Gaan tarieven omlaag dan geven aanbieders – om begrijpelijke redenen – meestal wel aan wat de daling is.

¹² Artikel 3.5a (en andere) is recent ingevoegd in verband met de problematiek van betaalnummers en dialers. Zie *Srb.* 2006, 264 dd. 22 mei 2006.

¹³ Het gaat hier niet om de privacy-aspecten van de gespecificeerde rekening, die geregeld zijn in artikel 11.4 Tw.

¹⁴ Ook deze bepalingen zijn recent aangepast in verband met de problematiek van betaalnummers en dialers. Zie *Stcrt.* 2006, 113, p. 12. OPTA heeft een consultatie

gestart over de wijze waarop zij een en ander nader wil invullen: OPTA, *Consultatiedocument Invulling wijziging Regeling universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen*, augustus 2006.

¹⁵ Dit zijn ‘Nummers uit het Nummerplan telefoon- en ISDN-diensten of een internationaal nummer dat voor toegang gebruik maakt van een voor dat nummer specifieke voorziening in een randapparaat van de eindgebruiker die wordt aangeboden door een aanbieder anders dan de aanbieder van een openbare telecommunicatiedienst die de eindgebruiker toegang verschafte tot nummers uit het nummerplan telefoon- en ISDN-diensten of internationale nummers’ (art. 1.1, sub g RUDE).

¹⁶ Bijlage IA onder e.

Wat heeft het buitenland te bieden wanneer het gaat om de opschorting en beëindiging van de dienstverlening? Met name België kent een meer gedetailleerde regelgeving dan de andere landen. De situatie bij wanbetaling is dusdanig geregeld dat de aanbieder van de universele dienst verplicht is er voor te zorgen dat de abonnee nog steeds door een andere abonnee kan worden gebeld en hij zelf de nooddiensten kan blijven bellen.¹⁷ Het is aan de verantwoordelijke minister om een lijst op te stellen van maatregelen die aanbieders kunnen nemen in het geval van een onbetaalde rekening. Deze maatregelen moeten in het contract tussen aanbieder en abonnee worden opgenomen. De verplichtingen van de UD-aanbieder zijn gedetailleerd: hij moet de beperkte telefoondienst sowieso ten minste veertien dagen in stand houden na verzending van een aanmaning. Daarna dient de dienst nog minimaal 90 dagen te worden geboden aan natuurlijke personen 'die er enkel voor privé-doeleinden gebruik van maken'. Gedurende deze periode dient een redelijk 'aanzuiveringsplan' door de UD-aanbieder te worden aangeboden. De algemene voorwaarden voor het aanzuiveringsplan moeten overigens voor advies worden voorgelegd. De abonnee kan een geschil over het plan voorleggen bij de ombudsdienst (zie hierna onder 'geschilbeslechting'). De verplichtingen tot het in stand houden van de beperkte dienst gelden niet voor nieuwe abonnees, herhaalde wanbetaling of wanneer er al eerder in een periode van twaalf maanden gebruik van is gemaakt. De Duitse regulering¹⁸ kent onder meer als toevoeging dat bij wanbetaling ten minste sprake moet zijn van een bedrag van € 75. Maatregelen zijn verder pas mogelijk twee weken na een schriftelijke aanmaning waarbij moet worden aangegeven dat aanspraak op rechtsbescherming kan worden gemaakt. Directe afsluiting mag slechts plaatsvinden bij opzegging door de klant, wanneer de integriteit van het net in het geding is of het risico bestaat dat de achterstallige betaling substantieel zullen toenemen (en niet meer afgedekt worden door geboden zekerheden/waarborgsommen). Afsluiting blijft achterwege wanneer bezwaren inzake de rekening verholpen zijn, ten minste een gemiddelde over de afgelopen maanden wordt betaald of een betalingsregeling is getroffen.

Misbruik betaalnummers/autodialers

Het is aardig om ook een consumentenonderwerp te bespreken dat niet als zodanig in het richtlijnenkader is opgenomen maar waar wel veel aandacht naar uitgaat: het misbruik van (betaal)nummers en de problematiek van autodialers. Het gaat in hoofdzaak om twee problemen die door consumenten als erg vervelend worden ervaren. In de eerste plaats betreft het nummers waar consumenten naar toe worden gelokt en die hen onbedoeld op hoge kosten jagen.¹⁹ In de tweede plaats is er de autodialerproblematiek: op de pc wordt zonder dat men het doorheeft een programmaatje geïnstalleerd dat voor de toegang tot het internet telkens inbelt op een duur betaalnummer of een duur buitenlands nummer. Problemen met autodialers zijn vooral relevant voor abonnees die via het telefoonnet een internetverbinding tot stand brengen. Abonnees met een

breedbandverbinding via ADSL of de kabelexploitant hebben er in beginsel geen of minder last van.²⁰

In de Europese regulering ontbreken specifieke bepalingen die over de geschetste problematiek gaan.²¹ Dat ligt anders voor wat betreft de lidstaten. Nederland heeft oorspronkelijk in artikel 4.11 Tw een vorm van zelfregulering getroffen waarvan het de bedoeling was om het oneigenlijke gebruik van betaalnummers tegen te gaan. Deze regeling bleek niet afdoende en heeft geleid tot aanpassingen op het gebied van informatievoorzieningen (zie hiervoor onder 'Opschorten/beëindigen overeenkomsten en notaspecificatie') en tot nieuwe wetgevingsinitiatieven (zie onder 'ontwikkelingen in Nederland'). Het ongevraagd installeren van autodialers is geregeld via de algemene nadere reguleringsbevoegdheid van artikel 18.2 Tw. Op grond daarvan is in artikel 4.1 BUDE bepaald dat voorafgaande toestemming nodig is voor zoets als het op de pc installeren van autodialers (of zogenaamde 'spyware'). De abonnee/gebruiker moet een en ander ook voldoende duidelijk zijn.

De Belgische wetgeving omvat de instelling van een speciale ethische commissie voor betalende diensten.²² Het is deze commissie die sancties kan opleggen waaronder boetes, beperking/verbod van activiteiten en terugbetaling aan de benadeelde. Duitsland heeft een zeer uitgebreide en gedetailleerde regeling voor misbruik van betaalnummers en het gebruik van autodialers, die in belangrijke mate gebaseerd is op specifieke wetgeving.²³ Er ligt een zware verantwoordelijkheid bij de partijen die de nummers ter beschikking stellen aan dienstenaanbieders. Zij dienen bij strijd met de wet onverwijld passende maatregelen te nemen en moeten na aanmaning nummers blokkeren als er gegronde vrees bestaat voor herhaling of ernstige overtreding. Het gebruik van autodialers kan alleen na registratie en zonder registratie hoeft de eindgebruiker de rekening niet te betalen. In het Verenigd Koninkrijk is er primair sprake van co-regulering. De toezichthouder is zelfstandig bevoegd maar kan daarnaast ook met co-regulering instemmen. Deze is ondergebracht bij de Independent Committee for the Supervision of Standards of the Telephone Information Services (ICSTIS). ICSTIS werkt – geheel in de Britse traditie van co-regulering – naar behoren, maar krijgt ook steeds meer te maken partijen die zich aan haar toezicht onttrekken.

Geschilbeslechting

Een wezenlijk onderdeel van de rechtspositie van de consument vormt de mogelijkheid om zijn/haar gelijk te halen. De UD-richtlijn draagt in artikel 34, lid 1 aan de lidstaten op om te zorgen voor transparante, eenvoudige en goedkope buitenrechtelijke procedures voor het behandelen van niet-beslechte geschillen waarbij consumenten betrokken zijn. De procedures behoren een eerlijke en vlotte beslechting van geschillen mogelijk te maken en kunnen in gerechtvaardigde gevallen een regeling voor terugbetaling en/of schadevergoeding invoe-

17 Artikel 70, par 1, sub 2d Wet betreffende de Elektronische Communicatie (WEC).

18 Met name artikel 19 TKV (zie ook artikelen 11 en 17).

19 Veelal gaat het daarbij om betaalnummers, maar het kan ook gaan om dure buitenlandse nummers. De aanbieders van de buitenlandse nummers delen dan bijvoorbeeld de inkomsten met de betreffende buitenlandse telefoonaanbieder.

20 Maar er zouden al alternatieve 'trucs' in ontwikkeling zijn waardoor het probleem zich ook in een breedbandomgeving kan voordoen.

21 Behoudens het feit dat er op aanbieders een zorgplicht ligt (artikel 4 Privacy-

richtlijn). Er is overigens wel een grote Europese studie geweest naar de regulering van betaalnummers, waarin ook kort bij de fraudeproblematiek wordt stil gestaan: Cullen International SA/WIK Consult, *Study on pan-European market for premium rate services*, juni 2005 (<http://tinyurl.com/y1fged>). In een recent TNO-rapport voor het WODC wordt er ook over bericht: TNO, *Telecomfraude in Nederland, aard, omvang en vooruitzichten*, juni 2006.

22 Artikel 134 Wet betreffende de Elektronische Communicatie

23 Gesetz zur Bekämpfung des Missbrauchs von 0190ero/0900er- Mehrwertdiensternummern (MDW Gesetz).

ren. Ook kunnen de regels inzake geschilbeslechting worden uitgebreid naar andere eindgebruikers. Artikel 12.1 Tw is volgens de conversietabel bij het oorspronkelijke wetsvoorstel de Nederlandse invulling.²⁴ Daarin is bepaald dat aanbieders van de openbare telefoondienst of andere aan te wijzen aanbieders zich aansluiten bij een erkende geschillencommissie. Alvorens in te gaan op de situatie in andere landen enige korte opmerkingen over deze implementatie. Er zit nogal wat 'ruimte' tussen de tekst van de richtlijn en de Telecommunicatiewet. Geen van de relevante elementen uit de richtlijn wordt in de wet benoemd (transparant, eenvoudig, goedkoop, eerlijk, vlot). De ruimte tot aanvulling wordt niet gebruikt (regeling voor terugbetaling, schadevergoeding, uitbreiding naar andere eindgebruikers). Tegelijkertijd kent de tekst van artikel 12.1 Tw inperkingen die voor discussie vatbaar zijn (alleen openbare telefonie en andere aanbieders slechts bij nadere aanwijzing; geschillen uitsluitend gerelateerd aan een overeenkomst terwijl de kring van gedupeerden meer kan omvatten dan alleen abonnees. Zo kunnen ook gebruikers in het algemeen – zoals andere gezinsleden – reden hebben om zich te beroepen op een laagdrempelige geschilbeslechting). De reden voor de gegeven Nederlandse implementatie is waarschijnlijk terug te voeren op de nationaal historische context: geschilbeslechting heeft meer het karakter van een gunst dan van een (sterk) recht.

De historische context blijkt ook in hoge mate bepalend te zijn voor de wijze waarop in andere landen geschilbeslechting is geregeld. België kent een onafhankelijke ombudsman die bindende besluiten kan nemen. Duitsland biedt een mogelijkheid tot *mediation*, maar het is uiteindelijk de toezichthouder zelf die geschillen beslecht. Frankrijk heeft voor een aantal sectoren eveneens een *mediator* die door marktpartijen wordt erkend. In het Verenigd Koninkrijk vindt geschilbeslechting vooral plaats door een zelfstandige geschilbeslechter. Echter, de toezichthouder OFCOM (Office of Communications) heeft een directe greep op de inrichting en de te volgen procedures.

Ontwikkelingen in Nederland

Uit de hiervoor gegeven voorbeelden volgt dat Nederland voor wat betreft consumentenbescherming het richtlijnenkader strak heeft gevolgd. Dat was ook de bedoeling, onder meer om te voorkomen dat de implementatie nog verdere vertraging zou oplopen. Daarmee is in belangrijke mate verklaard waarom bij implementatie is gekozen om aan de onderkant te blijven van hetgeen de richtlijnen voorschrijven.

Dit neemt niet weg dat na de – als minimalistisch te duiden – implementatie van het richtlijnenkader, er geen relevante ontwikkelingen meer zouden zijn geweest. Integendeel, in juli 2005 presenteerde de minister van Economische Zaken het ambitieuze actieplan 'een slimme consument in een snelle markt'.²⁵ Dit actieplan richt zich in het bijzonder op de elektronische communicatiesector en moet worden geacht deel uit te maken van een meer algemeen beleid tot versterking van de positie van de consument en voort te bouwen op de eerdere implementatie van het richtlijnenkader.²⁶ Het plan heeft een looptijd tot juli 2006 (het is dus nu een mooi moment voor

enige reflectie). De centrale thema's betreffen het verhogen van transparantie en vergelijkbaarheid, verlagen van overstapdrempels, vereenvoudigde klachtenbehandeling c.q. geschilbeslechting en een betere bescherming tegen concrete inbreuken op rechten van consumenten. Een korte samenvatting van de negen actiepunten en van de voortgang die is geboekt:²⁷

Actie 1: Kwaliteitsoordeel vergelijkingssites. Op vergelijkingssites wordt vergelijkende informatie gegeven over producten en diensten. Het betreft bijvoorbeeld sites waar mobiele abonnementen en gesprekstarieven worden vergeleken. De kwaliteit van dergelijke sites is niet altijd evident en in voorkomende gevallen worden consumenten eerder misleid dan geïnformeerd. Het is de bedoeling dat de markt zelf met een ratingstelsel komt. Mocht dat niet lukken voor het vierde kwartaal van 2005 dan zal de minister in afstemming met OPTA trachten een dergelijk stelsel te realiseren, waarbij de ervaringen elders in de Europese Unie zullen worden meegenomen.

Tot nu toe is er nog geen ratingsysteem; wel wordt er nog nader onderzoek verricht waarvan de resultaten eind van dit jaar bekend worden. Op bestaande vergelijkingssites, zoals het alom bekende www.bellen.com, worden geen relevante keurmerken vertoond of wordt op andere wijze zekerheid gegeven over de betrouwbaarheid van gemaakte vergelijkingen. Evenmin is op de website van OPTA concrete informatie over vergelijkingssites te vinden. OPTA heeft zelf wel vergelijkende informatie gebracht, maar dat valt buiten het bestek van het actieplan. Ik merk verder nog op dat de toezichthouder van de energiesector, de Dienst Toezicht Energie (DTE), al wel onderzoek heeft gedaan naar de betrouwbaarheid van prijsvergelijkers in de energiesector.²⁸ Het is de bedoeling dat dit onderzoek periodiek herhaald wordt.

Actie 2: Notaspecificatie. Met aanbieders en consumenten organisaties zullen in het vierde kwartaal 2005 afspraken worden gemaakt over een basisniveau van notaspecificatie. Zo dit niet het gewenste resultaat heeft zal via regelgeving worden geïntervenieerd.

Er is een onderzoek geweest naar notaspecificatie, waaruit blijkt dat consumenten geen al te grote problemen ervaren.²⁹ Het is daarom niet uit te sluiten dat dit actiepunt geen nadere invulling krijgt.

Actie 3: Inzicht in (netwerk-)kwaliteit. Voor consumenten is het belangrijk dat zij inzicht hebben in de kwaliteit van de geboden diensten. Aanbieders van vaste telefonie (inclusief Carrier Pre Select (CPS)-aanbieders), mobiele aanbieders en aanbieders van radio- en televisiediensten (met name de kabelexploitanten) dienen daarom inzage te geven in de kwaliteit van hun diensten. Dit moet op een dusdanige wijze gebeuren dat aangeboden diensten ook met elkaar vergelijkbaar zijn. In het actieplan wordt aangekondigd dat voor een aantal aspecten verplichtingen zullen worden opgelegd (waarvoor artikel 7.4 Tw de basis biedt) en dat voor ander zaken er regelgeving komt wanneer de markt zelf geen invulling kan geven.

Voorafgaand aan het actieplan is er voor wat betreft mobiele telefonie al eens door de marktsector onderzoek uitgezet naar

24 *Kamerstukken II*, 2002/03, 28 851, nr. 3, p. 188-191. Ook de regeling inzake het misbruik van betaalnummers (artikel 4.11 Tw) kan daarnaast tot een vorm van laagdrempelige geschilbeslechting worden gerekend.

25 *Kamerstukken II*, 2004/05, 27 879, nr. 12.

26 Het Strategisch Actieprogramma voor de Consument (SAP-C), *Kamerstukken II*, 2003/04, 27 879, nr. 9.

27 Hierbij is mede gebruik gemaakt van door het ministerie van Economische

Zaken verstrekte informatie over de stand van zaken.

28 http://www.dte.nl/images/Rapport_Prijsvergelijkers_april_2006---tcm7-86096.pdf.

29 Heliview, *Onderzoek Overstapdrempels en Notaspecificatie van Elektronische Communicatiediensten t.b.v. het ministerie van Economische Zaken en de OPTA*, december 2005 (<http://www.ez.nl/content.jsp?objectid=37617>).

de kwaliteit van de dienstverlening, zoals de dekking van het netwerk. Dit initiatief strandde wegens onenigheid tussen de aanbieders over onder meer het gebruik en de interpretatie van gegevens. Met betrekking tot vaste telefonie is er door TNO een onderzoek gedaan naar de kwaliteit van traditionele spraaktelefonie versus Voice over IP (VoIP).³⁰ Uit dit onderzoek blijkt dat er beduidende kwaliteitsverschillen kunnen zijn. Bij de aanbieders van vaste telefonie zou wel voldoende draagvlak zijn om zelf te komen met een voorstel voor een periodieke kwaliteitsrapportage.

Actie 4: uniforme algemene voorwaarden. Ook hier is de lijn niet anders dan bij de voorgaande actiepunten; ik citeer: 'Als marktpartijen er niet in slagen de algemene voorwaarden voor per deelmarkt in de elektronische communicatiesector te uniformeren, overweeg ik in het eerste kwartaal 2006 een dergelijke standaardformat voor te schrijven'. Op dit moment is er nog regeling of initiatief daartoe waarin een standaardformat aan de orde is. De reden hiervoor is gelegen in het feit dat betrokkenen (Consumentenbond en marktpartijen) nog in overleg zijn.

Actie 5: Contractduur na verlenging. Het actieplan stelt dat sectorbreed lange contracten met stilzwijgende verlengingen voorkomen. Dit moet worden gewijzigd en daarbij zal worden aangesloten bij de wijze waarop contractverlenging in de energiesector is geregeld.³¹

Onlangs is een wetsvoorstel ingediend waarin wordt ingegaan op de zogenaamde 'overstapdrempels' die de consument tegenkomt wanneer hij van aanbieder wil wisselen.³² Overstapdrempels zijn een gecompliceerde problematiek en blijken in de sector nadrukkelijk aanwezig te zijn.³³ In het wetsvoorstel wordt een belangrijk aspect van de overstapproblematiek geïdentificeerd dat ook gevolgen heeft voor de algemene voorwaarden. Een nieuw in te voegen artikel 7.2a Tw bepaalt dat overeenkomsten tussen aanbieders en consumenten van elektronische communicatiediensten worden aangegaan voor onbepaalde tijd of voor de maximale duur van twee jaar. Overeenkomsten voor onbepaalde tijd zijn kosteloos opzegbaar. Overeenkomsten voor bepaalde tijd dienen ten minste na één jaar opzegbaar te zijn. De vergoeding voor de opzegging kan maximaal het totaal van de resterende vaste vergoedingen zijn (en dus niet – althans zo lees ik de tekst – betrekking hebben op een 'gratis' ter beschikking gesteld toestel in het geval van mobiele telefonie). Sowieso geldt dat bij alle overeenkomsten de opzegtermijn niet langer kan zijn dan vier weken. Blijkens de toelichting hebben aanbieders wel de mogelijkheid om in het geval van gebundelde diensten voor de afzonderlijke diensten verschillende voorwaarden te hanteren (of alleen voorwaarden te stellen met betrekking tot de bundel).³⁴ Verder verschafte de toelichting nader duidelijkheid over de consequenties van tussentijdse beëindiging voor nummerportabiliteit: wanneer bij een looptijd van twee jaar gebruik wordt gemaakt van de opzegmogelijkheid na één jaar, kan de gebruiker van een telefoonnummer gewoon om nummerportabiliteit verzoeken

en dient de aanbieder daaraan medewerking te verlenen.³⁵ Het voorstel is een forse ingreep op de bestaande praktijk waar vaak lange opzegtermijnen worden gehanteerd. Het is ook interessant om te constateren dat de nu voorgestelde regeling afwijkt van de algemene regel in het Burgerlijk Wetboek (artikel 6:237), die slechts aangeeft dat één keer per jaar de gelegenheid moet worden geboden om op te zeggen en dat de maximale opzegtermijn drie maanden mag bedragen. Als argument voor de strengere regeling wordt aangevoerd dat consumenten in de telecommunicatiesector relatief veel hinder ondervinden in de stilzwijgende verlenging en gehanteerde opzegtermijnen. Hierdoor worden de overstapmogelijkheden beperkt, hetgeen de innovatie en de concurrentie in de telecommunicatiesector belemmert.³⁶ Dit zijn mooie argumenten, maar ze kunnen ook op andere sectoren c.q. in het algemeen van toepassing zijn. Bovendien gelden al vergelijkbare opzegregels in de energiesector.³⁷ Het is dan ook niet uit te sluiten dat de bijzondere regeling die hier wordt voorgesteld op enig moment naar het Burgerlijk Wetboek overwaait.

Actie 6: Informatievoorziening. Er wordt een zogenaamde 'front office' ingericht voor de elf instanties die zich bezig houden met informatievoorziening en geschiloplossing in de elektronische communicatiesector, aldus het plan. Dit wordt in een later stadium geïntegreerd in het informatieloket van de nog nader in te richten Consumentenautoriteit.³⁸

Een en ander heeft – als samenwerking tussen de Consumentenautoriteit, OPTA en NMa – inmiddels gestalte gekregen in de vorm van een website www.consuwijzer.nl en telefoonnummer (088-070 70 70).

Actie 7: Klachtenprocedure. Als de sector zelf niet komt met adequate klachtenprocedures, voorzover deze niet al is geregeld in de vorm van een geschillencommissie, overweegt de minister om begin 2006 te komen met minimumvoorwaarden voor een klachtenprocedure. Momenteel zijn er binnen de sector twee op grond van de 'Erkenningsregeling Geschillencommissies voor Consumentenzaken' erkende – en dus met enige waarborgen omklede – geschillencommissies (Telecommunicatie en Centrale Antenne Inrichtingen) en is de Stichting Onafhankelijke Commissie Informatienummers (OCI) op grond van de Telecommunicatiewet erkend voor geschillen over betaalnummers.³⁹ In het kader van de algemene versterking van de positie van de consument wordt nagestreefd om de werkwijze van de geschillencommissies beter te laten verlopen.⁴⁰

Voor wat betreft het misbruik van (betaal)nummers is een streep gehaald door de zelfregulering en zal er een onafhankelijke geschillencommissie komen in lijn met de eerder genoemde commissies voor telecommunicatie en centrale antenne inrichtingen.⁴¹ Het is niet bekend of op dit punt verder nog specifiek voor de communicatiesector bedoelde actie wordt ondernomen.

30 TNO, *Kwaliteit van consumenten 'Voice over IP' in Nederland*, november 2005.

31 Zie artikel 95m Elektriciteitswet en artikel 52b Gaswet. Verder heeft de NMa, die belast is met het toezicht (via de Directie Toezicht Energie, DTE) nog 'Beleidsregels Redelijke Opzegvergoedingen Vergunninghouders'.

32 *Kamerstukken II*, 2005-2006, 30 661.

33 Zie noot 30.

34 *Kamerstukken II*, 2005-2006, 30 661, nr. 3, p. 23.

35 Over nummerportabiliteit zie: CBB 8 december 2004, gepubliceerd in *Computerrecht* 2005-2, m.nt. N.A.N.M. van Eijk.

36 *Kamerstukken II*, 2005-2006, 30 661, nr. 3, p. 5.

37 Zie noot 32. Deze wijken licht af en kennen ook een meer directe rol voor de toezichthouder. Waarom er is afgeweken wordt niet in de memorie van toelichting

verklaard.

38 De consumentenautoriteit is geregeld in de 'Wet handhaving consumentenbescherming', *Kamerstukken II*, 2005/06, 30 411. Bij afsluiting van dit artikel was de wet nog niet in het *Staatsblad* verschenen.

39 *Stert.* 1996, nr. 248, p. 8 (Erkenningsregeling geschillencommissies consumentklachten 1997); *Stert.* 1998, nr 107, p. 10 (Erkenning Geschillencommissie Telecommunicatie); *Stert.* 2006, nr 126, p. 9 (Erkenning geschillencommissie Centrale Antenne Inrichtingen); *Stert.* 2003, nr 248, p. 11 (Erkenning Stichting Onafhankelijke Commissie Informatienummers).

40 Zie over de voortgang: *Kamerstukken II*, 2005/06, 27 879, nrs. 13 en 14.

41 Zie het daartoe strekkende wetsvoorstel: *Kamerstukken II*, 2005/06, 30 537.

Actie 8: Geschilbeslechting. Aangekondigd wordt dat met ingang van het eerste kwartaal van 2006 alle aanbieders van voor consumenten belangrijke diensten aangesloten moeten zijn bij een onafhankelijke geschillencommissie als zelfregulering daar al niet in voorziet. Hiermee zullen ook aanbieders van internettoegang en internetdiensten zoals Voice over IP (VoIP) aangesloten moeten zijn. OPTA gaat toezien op de aansluitverplichting. De verbreding van de aansluitverplichting wordt nader geconcretiseerd.

Actie 9: Tegengaan van slamming. Slamming is het fenomeen dat consumenten zonder dat zij daar (bewust) toestemming voor hebben gegeven bij een andere dienstenaanbieder blijken te zitten.⁴² De aangekondigde actie betreft vooral het verder stroomlijnen van de bestaande situatie en mogelijkheden. Zo wordt verwezen naar de richtlijn oneerlijke handelspraktijken⁴³ en naar het nemen van praktische maatregelen door OPTA.

In het eerder genoemde wetsvoorstel 30 661 wordt min of meer verantwoording afgelegd over de voortgang inzake *slamming*.⁴⁴ Kort gezegd wordt aangegeven dat geen nadere regelgeving nodig is. Er ligt een grote verantwoordelijkheid bij KPN die er onder andere op dient toe te zien dat CPS aanbieders geen misbruik maken van systeem om elektronisch het overzetten van abonnees te regelen (het zogenaamde ‘Operator Controlled Model’, OCM).⁴⁵ Voor wat betreft *slamming* door KPN is OPTA altijd bevoegd om op te treden. Verder zou OPTA nadere beleidsregels kunnen stellen.

Misbruik betaalnummers/autodialers: Misbruik van betaalnummers en de problematiek van autodialers komt niet als zodanig in het actieplan voor, maar is in een afzonderlijk traject aan de orde. In de eerste plaats is – zoals eerder gemeld – overgegaan tot aanpassing van BUDE en RUDE. De aanpassingen voorzien in verplichtingen voor aanbieders om grotere transparantie te betrachten voor wat betreft tarieven en herkenbaarheid van nummers. Daarnaast dienen aanbieders consumenten die klagen de mogelijkheid te bieden om de betaling op te schorten van het betwiste deel van de rekening. Het ingediende wetsvoorstel met ‘nadere bepalingen over het gebruik van nummers ter bescherming van de consument’ borduurt daar op voort.⁴⁶ OPTA krijgt ruimere mogelijkheden om de toekenning van nummers te weigeren en het gebruik op te schorten of om nummers in te trekken. Ook de aankiesbaarheid van nummers kan in opdracht van OPTA worden opgeschort. Problematisch blijft dat het wetsvoorstel zich vooral richt op de nummerhouder en minder rechtstreeks op de nummergebruiker. Misbruik zit veelal bij de nummergebruiker en niet bij de houder van het nummer (vaak een telecomoperator). Verder kan de betaling aan dienstenaanbieders door OPTA worden opgeschort, maar er is geen specifieke regeling om de betaling ongedaan te maken. Dit proces – waar de consument zich zal moeten wenden tot onafhankelijke geschilbeslechting of de civiele rechter – wordt buiten de wet gehouden.

Analyse

De trend naar meer aandacht voor consumentenbescherming is breed aanwezig in Nederland, maar ook daarbuiten. Consumentenbescherming is een prioriteit van zowel overheid als toezichhouders.⁴⁷ Lidstaten van de Europese Unie kennen vrijwel allemaal regelgeving die in meer of mindere mate een hoger dan wel afwijkend niveau van bescherming kent. Zij maken daarbij gebruik van het gegeven dat voor wat betreft de consumentenbescherming het richtlijnenkader primair het karakter heeft van minimumharmonisatie.⁴⁸ Hieronder een nadere algemene analyse ten aanzien van de meeste hiervoor beschreven onderwerpen.

De consument

In het richtlijnenkader worden meerdere termen gebruikt om de partijen om wie het gaat te duiden. Als subject komen we tegen de gebruiker, de consument, de abonnee en de eindgebruiker. Gebruikers zijn natuurlijke of rechtspersonen, consumenten zijn natuurlijke personen (die al dan niet tevens abonnee of gebruiker zijn), abonnees zijn natuurlijke of rechtspersonen die een contractuele relatie hebben met een aanbieder en eindgebruikers zijn gebruikers die net zelf een openbaar netwerk of openbare dienst aanbieden. Bij de nationale implementatie hebben lidstaten de ruimte genomen die het kader biedt. In voorkomende gevallen is bescherming niet alleen aan natuurlijke personen maar ook aan rechtspersonen toegekend. Bescherming die aan de abonnee wordt toegekend, wordt ook gegeven aan gebruikers. Er is veel voor te zeggen om consumentenbescherming niet te beperkt te zien. Het onderscheid tussen natuurlijke personen en rechtspersonen wordt vaak beargumenteerd met de stelling dat bedrijven hun gelijk wel kunnen halen bij de rechter, terwijl de arme zielige burger van vlees en bloed extra beschermd moet worden. Dat is een te zwart-wit benadering. Ook bij bedrijven doet zich de situatie voor dat men niet in een gelijke positie verkeert als de aanbieder: er zijn grote en kleine bedrijven, de gang naar de rechter is een moeizame en kostbare. En waarom zouden aanspraken op bescherming alleen kunnen worden ingeroepen door de abonnee wanneer er bijvoorbeeld in een gezinssituatie meer emailadressen en bijbehorende gebruikers zijn? Het abonneebegrip kan dan te beperkt blijken te zijn. Daar komt bij dat uitbreiding naar een bredere kring van partijen in veel gevallen nauwelijks leidt tot een toename van lasten. De informatieverplichtingen uit hoofde van artikel 20 UD mogen hier als voorbeeld dienen. Aanbieders hebben al specifieke verplichtingen met betrekking tot ‘gewone’ consumenten. Het kan niet al te belastend zijn om dezelfde informatie of vergelijkbare informatie ook aan anderen zoals (klein) zakelijke gebruikers te verstrekken.

In situaties waar benadeling aan de orde is, ligt het sowieso veel meer voor de hand om de relatie ‘benadelaar’ en benadeelde als uitgangspunt te nemen. We zien dit terug in de buitenlandse regulering. Het is toch vreemd dat een ‘benadelaar’ – hij die schade heeft berokkend – zich kan verbergen achter het feit dat alleen aan een abonnee of natuurlijk persoon (additionele)

42 Zie oa: OPTA, *Onderzoek naar CPS en Slamming, Rapport van bevindingen*, OPTA/IBT/2005/202299, 16 september 2005.

43 Richtlijn oneerlijke handelspraktijken, PbEG L149/22, 11 juni 2005.

44 *Kamerstukken II*, 2005-2006, 30 661, nr. 3, p. 6-7.

45 Zie in dit verband: Rechtbank Den Haag 15 augustus 2006, KPN/*diverse aanbieders*, LJN AY6252.

46 *Kamerstukken II*, 2005/06, 30 537.

47 Zie voor Nederland bijvoorbeeld: OPTA, consultatiedocument ‘visie op van OPTA op de markt en de strategische agenda voor 2007, juli 2006, p. p. 31 ev. en het *Beleidskader elektronische communicatie*, *Kamerstukken II*, 2005/06, 26 643, nr 81.

48 Zie over minimumharmonisatie: Y. Hofhuis, *Minimumharmonisatie in het Europees recht*, Europese monografieën nr 83, Deventer: Kluwer (in het bijzonder hoofdstuk 4).

bescherming wordt toegekend. De Duitse regulering kiest met regelmaat nadrukkelijk het benadeelde-begrip als uitgangspunt onder meer voor wat betreft misbruik van nummers. De Nederlandse regeling zoals neergelegd in het wetsvoorstel houdt te star vast aan een klassieke indeling in nummerhouders en nummergebruikers. Daardoor ontstaat een tweetrapsraket: nummergebruikers zijn slechts via het nummerhouderschap aan te pakken, terwijl het nadeel in de eerste plaats door nummergebruiker wordt veroorzaakt.

Coregulering, geschilbeslechting en handhaving

Ook het herziene richtlijnenkader kiest niet voor een onbeperkte reguleringsdrift door de overheid zelf. Co-regulering wordt nadrukkelijk als alternatief gezien. Niet voor niets stelt overweging 40 van de UD-richtlijn: 'Co-regulering kan een goede manier zijn om betere kwaliteitsnormen en betere dienstverlening te bevorderen. Voor co-regulering moeten dezelfde beginselen gelden als voor formele regelgeving, hetgeen betekent dat zij objectief, gerechtvaardigd, evenredig, niet discriminerend en transparant moeten zijn.' Voor de goede orde: zelfregulering is dus geen co-regulering aangezien bij zelfregulering genoemde waarborgen in beginsel ontbreken. In het bijzonder handhaafbaarheid blijkt in toenemende mate een probleem te zijn. Marktpartijen zijn steeds moeilijker op één lijn te krijgen, waarmee in belangrijke mate de legitimatie voor regulering in de eigen kring bemoeilijkt wordt. De problemen rond betaalnummers en vergelijkende informatie zijn daar typische voorbeelden van. Lidstaten heroverwegen daarom de positie van zelfregulering/co-regulering of hebben ervoor gekozen om deze te optimaliseren, te beperken, af te schaffen of niet in te stellen. Dit komt mede tot uitdrukking in de wijze waarop geschilbeslechting is ingericht. Deze heeft in een aantal landen (België, Duitsland, Verenigd Koninkrijk) duidelijk een minder vrijblijvend karakter doordat het in feite een bevoegdheid betreft die door of onder direct toezicht van de sectorspecifieke toezichthouder wordt uitgeoefend. Daar komt bij dat de handhaving regelmatig een effectievere inrichting kent doordat niet alleen over het geschil kan worden beslist maar ook direct terugbetaling en schadevergoeding kan worden geregeld. Het blijft verbazingwekkend hoe tijdrovend en gecompliceerd het is voor Nederlandse consumenten om hun geld terug te krijgen (of de dienstverlening te krijgen waar zij recht op hebben). Op het toekennen van schadevergoeding berust nog steeds een groot taboe. Juist schadevergoeding (voor de geleden overlast, het gedoe met procedures, etc.) kan bijdragen tot een betere markt. Consumenten zullen mondiger worden, de goede aanbieders worden eerder gescheiden van de slechte.

Algemene voorwaarden

Tot slot nog enige opmerkingen over andere verschillen die zijn geconstateerd tussen Nederland en de andere onderzochte landen. Moeten de gegeven voorbeelden worden gevolgd of is dit overbodig en leidt het slechts tot meer regelzucht? Mijns inziens is er een aantal issues die voor Nederland relevant zijn en waarbij de buitenlandse voorbeelden nadere overweging verdienen.

Zoals beschreven, is de verplichting om bij wijziging van de overeenkomst aan consumenten de mogelijkheid te bieden om het contract te beëindigen al geregeld in de UD-richtlijn. Daarbij dient voldoende transparantie te worden betracht. De Franse regel om het verschil tussen de oude situatie en de wij-

zigingen zichtbaar te maken volgt daar eigenlijk logisch uit voort. Het zou passend zijn om dit punt mee te nemen wanneer er wordt gekeken naar gestandaardiseerde algemene voorwaarden. Zeker in een situatie dat het voor consumenten moeilijk blijft om producten (inclusief die van de eigen aanbieder) met elkaar te vergelijken is het meer dan prettig wanneer de aanbieder op begrijpelijke wijze over beschikbare alternatieven informeert. Een wettelijke verplichting zoals in België om ieder jaar de klant te informeren over het voor hem beste aanbod voert wel wat ver, maar is wellicht ook een onderwerp dat in de algemene voorwaarden kan worden opgenomen.

De Nederlandse regeling over opschorting en/of beëindiging van dienstverlening is te summier. Het te snel wegvallen van communicatiediensten kan verstrekkende gevolgen hebben. Bovendien wil heraansluiting of aansluiting door een andere aanbieder nog wel eens erg omslachtig zijn. Zeker wanneer het de universele dienst betreft is het niet onverstandig na te gaan of tenminste een aantal van de waarborgen die in het buitenland gelden van toepassing moeten zijn (inzake wanbetaling of het gradueel opschorten van de dienstverlening). Tegelijkertijd kan niet worden voorbijgegaan aan het feit dat ook buiten de universele dienst zorgvuldigheid gewenst is. Immers, consumenten zien het aanbod van concurrenten van de universele dienst aanbieder als een alternatief (en zo wordt het ook door de aanbieders gepresenteerd), terwijl het maar de vraag is of zij zich daarbij realiseren dat waarborgen op een ander niveau kunnen liggen.

De voorgaande punten laten zich eigenlijk eenvoudig samenvatten in een voorstel dat ook allerlei andere punten van verschil met het buitenland en als genoemd in het actieplan kan dekken: Voorzie binnen het kader van de Telecommunicatiewet in een regeling die de mogelijkheid biedt om meer in detail aan te geven welke onderwerpen/minimum waarborgen in de algemene voorwaarden moeten worden opgenomen. Daaraan kan eventueel een stelsel worden gekoppeld van actieve registratie van de algemene voorwaarden (al dan niet in combinatie met in bijzondere gevallen – bijvoorbeeld in een situatie van aanmerkelijke (retail) marktmacht – een voorafgaande instemming met de te hanteren algemene voorwaarden).

Conclusie

Met het nieuwe richtlijnenkader is een eerste stap voorwaarts gezet op weg naar de ontwikkeling van een meer voldragen systeem van consumentenbescherming in de telecommunicatiesector. De mogelijkheden om verdergaande bescherming te introduceren dan het minimumniveau dat het kader voorschrijft worden door lidstaten in toenemende mate opgepakt. Daarbij zijn de nodige verschillen te constateren, die deels te verklaren zijn door de specifieke nationale context, maar ook te maken hebben met de mate waarin het belang van een goede consumentenbescherming wordt onderkend. Voor de Nederlandse situatie loont het om kennis te nemen van de ervaringen elders en daar voordeel mee te doen. Ik zie daarbij ten minste twee duidelijke lijnen: a) verbetering in de contractuele waarborgen, in het bijzonder via de algemene voorwaarden en b) daadwerkelijke efficiënte en effectieve rechtsbescherming/handhaving. Het kader van de Telecommunicatiewet biedt veel ruimte om verbeteringen te realiseren. Een sterk *level playing field* tussen aanbieders en consumenten is van essentieel belang om de markt scherp te houden en consumenten daarin een volwaardige plaats te geven.