

Verschenen in: Tijdschrift voor Consumentrecht, 2-2005, p. 41-45.

Nico van Eijk¹

Kroniek Telecommunicatierecht

Deze kroniek richt zich vooral op de betekenis van de Telecommunicatiewet voor de consument. Het ligt dan ook voor de hand dat met name wordt ingegaan op de forse wijziging die het sectorspecifieke telecommunicatierecht in 2004 heeft ondergaan als gevolg van de implementatie van het nieuwe Europese communicatiekader. Dit kader bestaat uit een aantal richtlijnen die de volgende ronde in de liberalisering van de sector inluiden en eerdere richtlijnen vervangen.² Het pakket richtlijnen kwam al in 2001-2002 tot stand en had grotendeels voor medio 2003 geïmplementeerd moeten zijn. Dat tijdschema is in Nederland niet gehaald. De aanpassingen verschenen pas in mei 2004 in het Staatsblad.³ Naast de nieuwe regels wordt in deze kroniek nog ingegaan op de problematiek van betaalnummers en nummerportabiliteit.⁴

1. Het nieuwe Europese kader

Een herziening van de oorspronkelijke regels, die grotendeels uit de jaren negentig stammen en waarvoor de basis al in de jaren tachtig van de vorige eeuw werd gelegd, werd om meerdere redenen nodig geacht. In de eerste plaats bracht de voortschrijdende liberalisering van de markt met zich dat minder stringente regels nodig werden geacht om de markt open te breken. In het oude kader was een marktaandeel van 25% voldoende om als partij met aanmerkelijke marktmacht te worden aangewezen en te worden geconfronteerd met allerlei beperkende regels. In het nieuwe kader wordt het opleggen van maatregelen voornamelijk bepaald door een definitie van aanmerkelijke marktmacht die ontleend is aan het

¹ Prof. Dr. N.A.N.M. van Eijk is verbonden aan het Instituut voor Informatierecht (IViR, Universiteit van Amsterdam).

² De kern van het nieuwe kader bestaat uit een vijftal richtlijnen: Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (Kaderrichtlijn) *PB* L 108/33 (24.04.2002); Richtlijn 2002/19/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de toegang tot en interconnectie van elektronische-communicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten (Toegangsrichtlijn), *PB* L 108/7 (24.04.2002); Richtlijn 2002/20/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 betreffende de machtiging voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (Machtigingsrichtlijn), *PB* L 108/21 (24.04.2002); Richtlijn 2002/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische-communicatienetwerken en -diensten (Universeledienstrichtlijn); *PB* L 108/55 (24.04.2002) en de Richtlijn 2002/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 van 12 juli 2002 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie (Privacyrichtlijn), *PB* L 201/37 (31.07.2002). De tekst van de richtlijnen, de aangepaste telecommunicatiewet en andere relevante regelingen zijn te vinden in: N.A.N.M. van Eijk, E.J. Dommering en A.T. Ottow, *Kaderpocket Telecommunicatierecht 2004/2005*, SDU, 2004.

³ Wet van 22 april 2004 tot wijziging van de Telecommunicatiewet en enkele andere wetten in verband met de implementatie van een nieuw Europees geharmoniseerd regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten en de nieuwe dienstenrichtlijn van de Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Stb.* 2004, 189; Inwerkingtredingsbesluit: *Stb.* 2004, 207 dd. 18/5/2004.

⁴ Onderwerpen als spam, spyware en privacy aspecten worden in deze kroniek niet behandeld omdat ze al aan de orde kwamen in de *Kroniek ICT en recht* van mw. mr. M.Y. Schaub (*TvC* 2005-1, p. 7-13).

mededingingsrecht. Daarmee komt de lat voor ingrijpen beduidend hoger te liggen aangezien aanmerkelijke marktmacht in het mededingingsrecht veelal pas begint te spelen bij marktaandeelen van 40% of meer. Daar staat weer tegenover dat het nieuwe kader meer technologieneutraal van aard is en zich richt op alle telecommunicatienetwerken en -diensten. De oude regels waren sterk gericht op spraaktelefonie omdat dit toentertijd de meest belangrijke dienst was (van internet was nog geen sprake) en er op de betreffende markt zeer sterke partijen actief waren (de klassieke PTT's). Een tweede element van het nieuwe kader is het vertrekpunt voor deze kroniek, namelijk de consumentenbescherming. Onder de oude Europese regels en de implementatie ervan in de oorspronkelijke Telecommunicatiewet werd verondersteld dat de beoogde liberalisering van de sector zou leiden tot een 'consumer is king'-situatie. De consument zou kunnen gaan kiezen uit een overweldigend aanbod en als zodanig de bepalende factor worden voor wat betreft het aanbod. Slechte dienstverlening zou onmiddellijk worden afgestraft door vertrekkende consumenten. Ofschoon dit wellicht een wat extreme schets van de situatie is, lag hierin wel de belangrijkste reden om niet te veel aandacht te schenken aan consumentenbescherming. De oude sectorspecifieke regels over de positie van de consument richtten zich vooral op spraaktelefonie, als belangrijkste vorm van dienstverlening aan individuele eindgebruikers. In de afgelopen jaren werd evenwel duidelijk dat enerzijds enige relativering van de consument-is-koning-gedachte nodig was en anderzijds ook op ander gebieden dan spraaktelefonie aandacht nodig was. De weerslag van een en ander is terug te vinden in de Universeledienstrichtlijn. Deze richtlijn regelt in de eerste plaats de universele dienst als zodanig en gaat vervolgens in op de belangen en rechten van eindgebruikers. De wijze waarop de positie van de eindgebruikers is omschreven, impliceert op nogal wat onderdelen een breuk met het verleden. De aanpassingen zijn bedoeld als een versterking van het consumentenbelang. Hierna worden de belangrijkste elementen besproken van de nieuwe sectorspecifieke regulering in de telecommunicatiesector voor zover deze zich richt op de positie van de consument. Daarbij wordt eerst ingegaan op hoofdstuk 7 van de Telecommunicatiewet ('eindgebruikerbelangen') waarin de belangrijke elementen van de Universeledienstrichtlijn zijn geïmplementeerd. Voorts zal worden stilgestaan bij andere relevante bepalingen in de Telecommunicatiewet. In voorkomende gevallen wordt gerefereerd aan relevante uitvoeringsaspecten en jurisprudentie.

1.1 Implementatie universeledienstrichtlijn

De Nederlandse wetgever was zich bewust van de gewijzigde focus ten aanzien van consumentenbescherming en heeft dit dan ook in de aangepaste Telecommunicatiewet geconcretiseerd. Dit is het meest zichtbaar in de vorm van een nieuw hoofdstuk dat de titel 'eindgebruikersbelangen' heeft gekregen (in het concept-wetsvoorstel was de titel zelfs 'consumenten'). Met deze aanduiding stuiten we al op een eerste interessante vraag, namelijk wie zijn de adressanten van dit hoofdstuk? Daarvoor moeten we terug naar de algemene bepalingen van de wet waarin een nadere afbakening gegeven van de in dit verband meest belangrijke begrippen: gebruiker, eindgebruiker, abonnee en consument. Een gebruiker is een natuurlijke of rechtspersoon die gebruik maakt van of verzoekt om een openbare telecommunicatiedienst (artikel 1n Tw). De eindgebruiker is een natuurlijke persoon of rechtspersoon die van een openbare telecommunicatiedienst gebruik maakt of wil gaan maken en die niet tevens openbare elektronische communicatienetwerken of openbare elektronische communicatiediensten aanbiedt (artikel 1o Tw). Het begrip eindgebruiker is daarmee vooral bedoeld om een afbakening aan te brengen ten opzichte van de aanbieders en

de afnemers. Een abonnee is een natuurlijke persoon of rechtspersoon die partij is bij een overeenkomst met een aanbieder van openbare elektronische communicatiediensten voor de levering van dergelijke diensten. Tenslotte worden onder het begrip consument alleen natuurlijke personen gerekend die gebruik maken van of verzoeken om een openbare elektronische communicatiedienst voor andere dan bedrijfs- of beroepsdoeleinden.

1.2 Begrippenkader en informatieverplichtingen

Ondanks het feit dat het hoofdstuk zich richt op ‘eindgebruikers’, worden daarop in de verschillende artikelen meermalen nuanceringen aangebracht en hebben bepalingen bijvoorbeeld betrekking op gebruikers of abonnees of consumenten. Dit blijkt al meteen uit het eerste artikel. Het hoofdstuk start met de relatie tussen de aanbieder en consumenten. In artikel 7.1, lid 1 wordt limitatief aangegeven welke informatie door aanbieders van telecommunicatiediensten moet worden gegeven aan consumenten (dat zijn dus natuurlijke personen die gebruik maken of willen maken van een dienst voor privé doeleinden).⁵ Hiermee wordt beoogd voldoende transparantie te creëren op grond waarvan een consument zijn of haar keus kan maken. De informatieverstrekking moet gebeuren voor of bij het afsluiten van een overeenkomst en dient schriftelijk te geschieden dan wel via ‘een andere te zijner beschikking staande en voor hem toegankelijke duurzame gegevensdrager’. De informatie heeft betrekking op a) de naam en het adres van vestiging van de aanbieder; b) de te verstrekken diensten en de wachttijd bij eerste aansluiting op een openbare elektronische communicatiedienst; c) het kwaliteitsniveau van de te verstrekken diensten; d) de soorten onderhoudsdiensten; e) de geldende tariefstructuur, de belangrijkste tarieven en de wijze waarop informatie verkregen kan worden over de geldende tarieven en onderhoudskosten; f) de duur van de overeenkomst alsmede de voorwaarden waaronder de overeenkomst, of onderdelen daarvan, kan worden verlengd of beëindigd; g) de schadevergoedingsregeling of terugbetalingsregeling die geldt indien de overeenkomst, voor zover het het kwaliteitsniveau van de geleverde dienst betreft, niet wordt nagekomen, en h) de wijze waarop gebruik kan worden gemaakt van de geschillencommissie, bedoeld in artikel 12.1 of van de procedure, bedoeld in artikel 12.9. Op deze geschillencommissie wordt later nog terug gekomen, van een inhoudelijke bespreking van de overige genoemde aspecten wordt hier afgezien.

De aanbieder dient er voor te zorgen dat de gegevens die hij voor of bij het sluiten van de overeenkomst verstrekt, opgenomen worden in de tussen hem en de desbetreffende consument te sluiten overeenkomst (artikel 7.1, lid 2). In het derde lid wordt vervolgens bepaald dat bij ministeriële regeling categorieën van openbare elektronische communicatiediensten kunnen worden aangewezen waarvoor de verplichtingen uit het eerste ten tweede lid geheel of gedeeltelijk van toepassing blijven.

De geformuleerde informatieverplichting, die zich technolgie-neutraal tot alle aanbieders van openbare diensten richt (dus niet alleen van telefonie, maar bijvoorbeeld ook voor wat betreft diensten die via kabeltelevisienetten worden aangeboden), is inhoudelijk vrijwel indentiek aan artikel 20 van de

⁵ Deze informatieverplichtingen laten overlet dat relevante bepalingen uit het Burgerlijk wetboek eveneens van toepassing (zoals de bepalingen inzake op afstand gesloten overeenkomsten). Hetzelfde geldt voor Europese regels inzake consumentenbescherming. Een en ander volgt uit artikel 20, eerste lid (‘De leden 2, 3 en 4 gelden onverminderd de communautaire voorschriften inzake consumentenbescherming, met name de Richtlijnen 97/7/EG en 93/13/EG, en de nationale voorschriften die met het Gemeenschapsrecht in overeenstemming zijn’).

Universeledienstrichtlijn, die echter voorschrijft dat de informatie in een contract dient te worden gespecificeerd. Het Nederlandse stelsel laat toe dat informatie niet als zodanig in het contract is opgenomen, maar in aan de consument te verstrekken algemene voorwaarden. Ter discussie staat of dit richtlijnconform is aangezien in de overwegingen (paragraaf 30) staat aangegeven dat : ‘Daartoe dienen de contractsvoorwaarden voor beëindiging van de overeenkomst en de dienst, schadevergoedingsmaatregelen en geschillenbeslechting in hun contracten te worden vermeld’.

De richtlijn stelt overigens geen vormvereisten aan het contract en in de Telecommunicatiewet wordt dit eveneens in het midden gelaten. Dit is een nadrukkelijk keus geweest, zodat ook mondelijke afspraken - zoals te doen gebruikelijk - bindend zijn. Het is van belang op te merken dat de richtlijn zelf contracten ziet als een belangrijk hulpmiddel voor gebruikers en consumenten om een minimumniveau van transparantie van de informatie en rechtszekerheid te waarborgen (paragraaf 30 van de overwegingen). Of mondelijke afspraken in dat verband afdoende zijn, valt te betwijfelen.

Eventuele andere verstrekte informatie dan genoemd in het eerste lid hoeft evenmin op schrift te staan. Waar de richtlijn de mogelijkheid biedt om de informatieverplichting ook te stellen ten aanzien van andere eindgebruikers, kent de Telecommunicatiewet deze optie niet. Voor zakelijk gebruik en rechtspersonen is er derhalve geen informatieverplichting. Dit mag als een gemiste kans worden beschouwd aangezien er een groot grijs gebied is tussen een weduwe in Appelscha en de multinational Shell voor wat betreft de mogelijkheden om zelf voldoende transparantie te verkrijgen omtrent de in het eerste lid genoemde aspecten. Daarbij kan gedacht worden aan verenigingen/stichtingen, freelancers en het midden- en kleinbedrijf. Van de mogelijkheid op grond van lid 3 om de toepassing van lid 1 en 2 voor nader aan te wijzen diensten buiten toepassing te laten is (nog) geen gebruik gemaakt. Het is ook maar de vraag of de Universeledienstrichtlijn daartoe de ruimte biedt.

1.3 Beëindiging contract

De regels voor het wijzigen van overeenkomsten worden in artikel 7.2 Tw aangescherpt. Alle abonnees, dus zowel natuurlijke personen als rechtspersonen, kunnen een overeenkomst kosteloos ontbinden wanneer de voorwaarden door de aanbieder ééNZijdig worden gewijzigd. Tenminste vier weken van tevoren moeten eindgebruikers over de voorgenomen wijzigingen worden geïnformeerd. Marktpartijen hadden en hebben nog steeds grote moeite met deze bepaling. Zij wijzen met name op de situatie waarbij de gewijzigde voorwaarden voor de consument er beter op worden of wanneer het gaat om ondergeschikte wijzigingen (hetgeen nog wel eens een subjectieve inschatting wil zijn: het is mooi wanneer bijvoorbeeld aanbieders van mobiele telefonie één tarief voor bellen vanuit het buitenland invoeren dat gemiddeld lager is, maar dat treft wel de consument die het abonnement afsloot omdat het tarief naar een bepaald land nog lager was dan het nieuwe gemiddelde). Het artikel is evenwel een juiste implementatie van artikel 20, lid 4 van de richtlijn. In verleden kreeg het ééNZijdig wijzigen van de contractstermijnen al eens forse aandacht. Rond december 2003 wilde T-Mobile haar opzegtermijnen wijzigen van 1 naar 3 maanden. Na de nodige kritiek daarop van onder meer de Consumentenbond werd de wijziging alleen van toepassing op nieuwe overeenkomsten. De Consumentenbond voerde daarbij aan dat – ofschoon de

gewijzigde telecommunicatiewet nog in behandeling was – T-Mobile in strijd zou handelen met artikel 20 van de Universeledienstrichtlijn.

1.4 *Waarborgen telefoondiensten*

De artikelen 7.3 tot en met 7.7 Tw hebben vooral betrekking op waarborgen met betrekking tot de universele dienst als zodanig. Deze dienst, in de Telecommunicatiewet geregeld in hoofdstuk 9, bestaat op grond van het Europese kader uitsluitend nog uit spraaktelefonie (en direct daaraan gelieerde voorzieningen zoals openbare telefooncellen en gidsinformatie). Deze beperking is van toepassing om te voorkomen dat bij uitbreiding van de universele dienst de kosten ervan mede op aanbieders van openbare telecommunicatienetwerken en -diensten kunnen worden verhaald, bijvoorbeeld in de vorm van een universeledienstfonds. In materiële zin zijn lidstaten evenwel vrij om de universele dienst uit te breiden, zij het dat financiering alleen uit algemene middelen mogelijk is. De richtlijn voorziet er overigens in dat zij in 2006 wordt geëvalueerd. Daaruit zou een aanvulling kunnen voortvloeien, bijvoorbeeld in de vorm van breedbandinternettoegang.⁶

Op grond van artikel 7.3 Tw kunnen aanbieders van openbare telefoondiensten verplichtingen worden opgelegd over de aan te bieden diensten en aan eindgebruikers daarover te verstrekken informatie (zoals tarieven, voorwaarden en geschillenregeling⁷). Artikel 7.4 Tw verplicht de aanbieder van de universele dienst – in Nederland is dat KPN – en andere aanbieders van openbare telefoondiensten (eventueel inclusief aanbieders van telefooncellen) om jaarlijks de kwaliteitscriteria van de door hen aangeboden diensten te publiceren. Bij ministeriële regeling kunnen hierover nadere regels worden gesteld. Bovendien biedt het artikel de mogelijkheid om ook ten aanzien van andere diensten kwaliteitscriteria kenbaar te maken. Artikel 7.5 en 7.6 Tw geeft de grondslag voor het opleggen van regels over telefoongidsen en abonnee-informatiediensten. Het aankiesbaar zijn van het alarmnummer 112 is ondergebracht in artikel 7.7 Tw. De nadere regulering op grond van artikel 7.3 – 7.7 Tw is met name terug te vinden in het ‘Besluit universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen’ en in de Regeling universele dienst en eindgebruikersbelangen’.⁸

1.5 *Stok achter de deur*

‘In cauda venenum’. Zo zou men het laatste artikel van hoofdstuk 7 kunnen beschrijven. Dit artikel is bij nota van wijziging⁹ in de wet opgenomen en kan van grote betekenis zijn voor de positie van consumenten. Op grond van artikel 7.8 Tw kunnen – voor zover de andere artikelen van dit hoofdstuk hierin niet voorzien – bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld voor aanbieders van openbare elektronische communicatienetwerken of openbare elektronische communicatiediensten inzake consumentenbescherming. Indicatief worden de onderwerpen genoemd waarop de regels betrekking kunnen hebben: a. het bekendmaken van informatie over de geldende tarieven; b. het maximale tarief dat voor een oproep in rekening mag worden gebracht indien het tarief mede

⁶ Zie in dit verband: 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.

⁷ De verplichte geschillenregeling (onder gebracht bij de geschillencommissie Telecommunicatie) is ongewijzigd gebleven en te vinden in artikel 12.1 Tw.

⁸ *Stb.* 2004, 203, resp. *Stcrt.* 2004, 92.

⁹ *Kamerstukken II*, 2003-2004, 28851, nr. 22.

betrekking heeft op een inhoudsdienst (zoals een informatiedienst aangeboden via een 0900-nummer); c. de omstandigheden waaronder een aanbieder de levering van een openbare elektronische communicatiedienst mag opschorten of beëindigen. Een tweede lid voegt hier aan toe dat de regels voor bij die regels te bepalen categorieën van openbare elektronische communicatienetwerken of openbare elektronische communicatiediensten kunnen verschillen. Ook kunnen daarbij taken worden taken en bevoegdheden worden toegekend aan de Onafhankelijke Post en Telecommunicatieautoriteit (OPTA). Met dit artikel is een kapstokbepaling geïntroduceerd op grond waarvan eventuele tekorten met betrekking tot consumentenbescherming kunnen worden ingevuld. De toelichting bij de wijziging maakt het nog meer expliciet door te stellen: ‘Om zelfregulering van de grond te krijgen is het vaak nodig om als overheid een stok achter de deur te hebben’. Dit is een belangrijke verandering ten opzichte van het verleden. In de oorspronkelijke Telecommunicatiewet was namelijk nauwelijks ruimte om te interveniëren buiten hetgeen nadrukkelijk in de wet was geregeld. Bovendien is de strekking van het artikel dat het de mogelijkheid biedt om verder te gaan de regels voor consumentenbescherming die zijn opgenomen in de Universeledienstrichtlijn.¹⁰ Het richtlijnenkader moet in dit verband gezien worden als een minimum, het staat lidstaten vrij een verdergaande bescherming te bieden.

Een voorbeeld dat aanleiding heeft gegeven tot de introductie van artikel 7.8 Tw is de (in)transparantie van het aanbod in de telecommunicatiesector.¹¹ Lange tijd is gepoogd om de markt zover te krijgen dat vergelijking tussen het aanwezige dienstenaanbod mogelijk werd. Toezichthouder OPTA en de minister ondernamen verschillende pogingen om via zelfregulering tariefsvergelijking mogelijk te maken. Marktpartijen bleken echter niet op een lijn te krijgen. Zo verzandde een poging tot het instellen van een ‘kwaliteitsmonitor’ voor de mobiele sector omdat partijen de gegevens subjectief gingen interpreteren. Het gaat ook wel eens goed. Zo wordt de SMS-gedragscode door OPTA beschouwd als een goed voorbeeld van zelfregulering. Deze code stelt regels over onder meer de wijze waarop consumenten zich moeten kunnen afmelden bij SMS-diensten.¹² Maar toen OPTA een overzicht publiceerde met tarieven van verschillende vaste telefonie-aanbieders, werd direct door KPN de rechter ingeschakeld. KPN betoogde onder meer dat OPTA niet bevoegd zou zijn tot het geven van prijsinformatie. De voorzieningenrechter merkte echter op: ‘Hedendaagse inzichten brengen mee dat de onafhankelijkheid van marktautoriteiten – zoals OPTA – publieke verantwoording vergt en derhalve transparantie in besluitvorming en optreden (...) Op grond hiervan mag van hen zonder meer worden verwacht dat zij naar buiten toe optreden teneinde voorlichting en/of uitleg te geven (...)’¹³. Ook materieel werd de gegeven informatie in orde bevonden.

Overigens is de intransparantie van tarieven en aanbiedingen niet alleen een aangelegenheid binnen het kader van de Telecommunicatiewet. Marktpartijen wendden zich veelvuldig tot de

¹⁰ Daartoe is ruimte op grond van de Machtigingsrichtlijn (Bijlage, artikel 1h).

¹¹ Het gaat hier om een relevant probleem. Zie: Research voor beleid, ‘Transparantie in de telecommunicatiemarkt, studie in opdracht van OPTA, 2003 (http://www.opta.nl/download/resultaten_transparantie.pdf)

¹² zie: [http://www.opta.nl/download/gedragscode_operators](http://www.opta.nl/download/gedragscode_operators_en_serviceproviders.pdf) en serviceproviders.pdf

¹³ Rechtbank Den Haag dd. 2 juli 2003, KPN vs OPTA, gepubliceerd in: Bijlage Mediaforum 2003, 40.

rechter wegens onjuiste vergelijkingen in advertenties.¹⁴ Naast de mogelijkheid van artikel 7.8 Tw is sowieso in de wet geregeld dat OPTA informatie kan vergaren

De zinsnede ‘het maximale tarief dat voor een oproep in rekening mag worden gebracht indien het tarief mede betrekking heeft op een inhoudsdienst’ is ingegeven door het feit dat er geen regulering is voor de hoogte van tarieven voor onder meer informatiediensten (de 0900-nummers). De minister wil kunnen voorkomen dat de tarieven verder omhoog gaan (er zouden aanbieders zijn die € 25,= per gesprek willen vragen) zonder dat er extra waarborgen zijn voor consumenten zoals het voorafgaand invoeren van een pincode.

De zinsnede ‘de omstandigheden waaronder een aanbieder de levering van een openbare elektronische communicatiedienst mag opschorten of beëindigen’ ten slotte is ingevoegd om bijvoorbeeld te voorkomen dat abonnees worden afgesloten als gevolg van het niet-betalen van onjuiste facturen.

2. Autodialers en de tragiek van de STIC

In het vorig jaar ging veel aandacht uit naar informatienummers (en dan vooral de betaalnummers die beginnen met 0900, 0906 en 0909). Die aandacht richtte zich met name op de zogenaamde autodialers. Dit zijn software programmaatjes die er voor zorgen dat consumenten via een duur nummer verbinding leggen met internet. De programmaatjes worden vaak door gebruikers onbewust geïnstalleerd¹⁵ en laten veelal niet zien wanneer ze actief zijn. Het gevolg is voorspelbaar (en beoogd): de consument krijgt een torenhoge telefoonrekening. Op grond van artikel 4.11 Tw zijn de zogenaamde platformaanbieders die deze betaalnummers faciliteren (het gaat dan om partijen zoals SNT, Tele2, Enertel, etc.) verplicht zich aan te sluiten bij een erkende instelling die via een gedragscode toeziet op het juiste gebruik van de betaalnummers. Als eerste werd de Stichting Informatiedienstencode (Stic) erkend,¹⁶ die op grond van haar gedragscode boetes aan aanbieders van de betaalnummers kan opleggen en in het uiterste geval OPTA kan verzoeken om een nummer in te trekken. De gedragscode bevat bijvoorbeeld regels over de wijze waarop reclame mag worden gemaakt voor het gebruik van de betaalnummers. Ook moet telkens aan de consument duidelijk worden gemaakt wat de dienst kost. De Stic kreeg met name vanaf 2003 te maken met een veel grotere stroom van klachten dan verwacht. Veel gingen over de autodialers waar de Stic eigenlijk weinig tegen kon doen.¹⁷ Een van de grote problemen is het feit dat de Stic op zich niets kan doen aan de te hoge rekeningen. Daartoe dient de consument

¹⁴ Met name KPN en Tele2 vochten menige zaak voor de rechter uit: Hof Arnhem 9 november 2004, *LNJ* AR8281 (Tele2/KPN); Hof Amsterdam 9 september 2004, *LNJ* AR0488 (KPN/Tele2); Vzr. Rb. Arnhem 27 augustus 2004, *LJN* AQ8125 (Tele2/KPN); Vzr. Rb. Arnhem 14 juli 2004, *LJN* AQ1537 (KPN/Tele2); Vzr. Rb. Amsterdam 15 april 2004, *LJN* AO7690 (KPN/Tele2); Vzr. Rb. Amsterdam 22 maart 2004, *LJN* AO6211 (Tele2/KPN); Vzr. Rb. Amsterdam 12 maart 2004, *Mediaforum* 2004-5, p. 165 (Tele2/KPN); Hof Amsterdam 15 januari 2004, *Mediaforum* 2004-3, p. 71 (KPN/Tele2); Vzr. Rb. Arnhem 25 november 2003, *IER* 2004-2, p. 167-173, nr. 36 (KPN/Tele2). Met dank aan Prof. mr. J.J.C Kabel voor dit overzicht.

¹⁵ Voor zover dergelijke programma's zonder medeweten van de gebruiker zichzelf installeren (bijvoorbeeld als onderdeel van een computervirus, kent het 'Besluit universele dienst en eindgebruikersbelangen' in artikel 4.1 een verbod daarop. Daarnaast kan nog op een aantal andere bepalingen buiten de Telecommunicatiewet een beroep worden gedaan.

¹⁶ *Stert.* 2001,11. Zie voor mee info: www.stic-nederland.nl.

¹⁷ Zie in dit verband onder meer de Kamervragen inzake autodialers (Kamerstukken II, 2003/04, Aanhangsel nr. 629).

een civiele actie te starten. Ook trokken partijen die ter kwader trouw waren zich niets aan van de Stic. Daar kwam nog bij dat de aangesloten partijen ontevreden waren over het functioneren en de kosten van de Stic. Dit was er mede de oorzaak van dat in 2003 nog een tweede stichting voor erkenning in aanmerking kwam, de Stichting Onafhankelijke Commissie informatienummers (OCI).¹⁸ Eind vorig jaar werd vervolgens de stekker er helemaal uitgetrokken en beëindigde de Stic haar werkzaamheden. Ondanks de wettelijke aansluitverplichting zijn niet alle relevante marktpartijen bij de OCI aangesloten. De minister kon de ellende niet langer aanzien en besloot de problematiek weer naar zich toe te trekken.¹⁹ Momenteel circuleert er een notitie met daarin voorstellen voor een nieuw toezichtsbeleid. Door het College van Beroep voor het Bedrijfsleven is nog een nieuwe complicatie toegevoegd. Op 9 februari 2005 oordeelde het college dat de Stic gezien moest worden als een bestuursorgaan²⁰. Tegelijkertijd stelde het college vast dat van het opleggen van boetes door Stic geen sprake kan zijn aangezien daarvoor de wettelijke grondslag ontbreekt. Het kan niet anders zijn dan dat beide constatering ook op de OCI van toepassing zijn.

3. Nummerportabiliteit

Dat abonnees hun vaste en mobiele nummer in principe kunnen meenemen wordt van groot belang geacht voor de keuzevrijheid van consumenten. Nummerportabiliteit is geregeld in artikel 4.10 van de Telecommunicatiewet. Voor aanbieders van met name mobiele diensten is nummerportabiliteit een grote uitdaging. De kosten voor het krijgen van nieuwe klanten zijn hoog en dan is men niet gebaat bij het snel weer overstappen van gebruikers. Het snel overstappen is al wat moeilijker gemaakt doordat de opzegtermijnen inmiddels bij vrijwel alle aanbieders drie maanden bedragen bij een contractstermijn van één of twee jaar. In een uitspraak van de Voorzieningenrechter van de Rechtbank Rotterdam is overigens aangegeven dat dergelijke termijnen zo'n beetje de uiterste grens zijn.²¹ Voor wat betreft nummerportabiliteit zijn door OPTA vorig jaar nieuwe beleidsregels opgesteld. Daarin neemt OPTA het standpunt in dat nummerportabiliteit altijd mogelijk moet zijn en niet gekoppeld mag worden aan het contract tussen de abonnee en de aanbieder. Dit kan betekenen dat een abonnee al tijdens de looptijd van het contract overstapt met medeneming van zijn nummer. De abonnee is dan nog wel gehouden op de resterende termijn van het contract te betalen. KPN was het hier niet mee eens en bepleitte voor de rechtbank²² en later bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven dat artikel 4.10 Tw met zich mee bracht dat slechts bij beëindiging van het contract nummerportabiliteit mogelijk zou zijn. Het CBB deelt de opvatting van KPN.²³ Ook de minister is dezelfde mening toegedaan.²⁴ Hij gaat nog wel met OPTA onderzoeken of het nodig is om te komen tot een aanvulling/aanpassing van de regels omtrent nummerportabiliteit.

Conclusie

¹⁸ *Stcrt.* 2003, 248. Zie voor meer info: www.stichtingoci.nl.

¹⁹ Zie: Tweede Kamer, niet-dossier stuk ez04000002 dd. 19/12/2003 en ez04000568 dd. 7/10/2004.

²⁰ College van Beroep voor het bedrijfsleven, *Tintel vs Stic*, dd. 9/2/2005, LJN nr: AS6707.

²¹ Voorzieningenrechter Rotterdam dd. 24 maart 2004, LJN AO7010. Deze uitspraak is met een noot van mr. P. Burger gepubliceerd in *Mediaforum* 2004-4 nr.15.

²² Zie vorige noot.

²³ CBB dd. 8 december 2004 (OPTA/KPN, Nummerportabiliteit), LJN: AR8303. Met kritische noot van mijn hand gepubliceerd in *Computerrecht* 2005-3.

²⁴ *Aanhangsel Handelingen II*, 2004/2005, nr. 753.

Met de invoering van de nieuwe Europese regels voor de communicatiesector is een versterking aangebracht voor wat betreft de bescherming van consumenten. Echter, veel hangt nog af van de concrete implementatie. Dat het niet altijd soepel loopt kan worden opgemaakt uit de recente ervaringen met betrekking tot het toezicht op informatienummers en de inkadering van nummerportabiliteit. De komende tijd zal leren of er daadwerkelijk sprake is van een meer evenwichtige verhouding tussen aanbieders en gebruikers van telecommunicatiediensten.