

# De consument in het telecommunicatierecht: een update

De positie van de consument in het telecommunicatierecht is permanent in beweging. Het telecommunicatierecht vervult daarbij regelmatig een gidsfunctie; dat is onder meer zichtbaar bij de regulering van mobiele telefonie en internet. In deze bijdrage wordt een schets gegeven van een aantal van de belangrijkste ontwikkelingen die zich de laatste jaren hebben voorgedaan met betrekking tot de positie van de consument binnen het telecommunicatierecht. Daarbij zijn de aanpassingen van het Europese telecommunicatiekader van 2009 en de implementatie ervan in de Nederlandse Telecommunicatiewet (Tw) leidend. Aan de orde komen eerst aspecten die direct te maken hebben met de contractuele relaties tussen aanbieders en consumenten: welke adressanten kent de regulering, wat zijn randvoorwaarden in de contractuele sfeer en hoe zit het met geschilbeslechting? Vervolgens wordt nog stilgestaan bij een drietal meer specifieke onderwerpen die de positie van consumenten raken, namelijk cookies, netneutraliteit en de positionering van bepaalde informatiediensten.

## 1. Inkadering telecommunicatierecht

De regulering van de telecommunicatiesector wordt primair bepaald door het Europese recht. In een pakket richtlijnen en verordeningen worden de kaders aangegeven waarbinnen het nationale recht zich dient te begeven. In 2009 zijn deze kaders opnieuw aangepast via een tweetal overkoepelende richtlijnen, waarvan – voor wat betreft de positie van de consument – de zogenaamde Richtlijn betere regelgeving de belangrijkste is.<sup>1</sup> Deze richtlijn past twee andere richtlijnen aan, namelijk de Universeledienstrichtlijn (hierna: UD of UD-richtlijn) en de e-Privacyrichtlijn.<sup>2</sup> De implementatie in het nationale recht vond plaats via aanpassing van de Telecommunicatiewet.<sup>3</sup> Voor wat betreft de positie van consumenten, zijn de meeste regels terug te vinden in hoofdstuk 7 Tw ('eindgebruikersbelangen'). Verder is hoofdstuk 12 Tw van belang waarin de rechtsbescherming wordt geregeld. De bespreking van randvoorwaarden met betrekking tot de privacy (hoofdstukken 11 en 13 Tw) vallen grotendeels buiten het bestek van deze kroniek. Dit is ook het geval met onderwerpen die niet sectorspecifiek zijn. Desalniettemin wordt wel enige aandacht besteed aan de toenemende overlap tussen klassiek telecommunicatierecht en de informatiediensten die via telecommunicatienetwerken worden aangeboden.

In veel opzichten is de Telecommunicatiewet een kaderwet en is nadere uitwerking terug te vinden in besluiten en regelingen. Voor de positie van de consumenten zijn het Besluit universele dienst en eindgebruikersbelangen (Bude) en de bijbehorende Regeling universele dienst en eindgebruikersbelangen (Rude) het meest relevant.<sup>4</sup> As-

pecten van deze nadere regulering komen bij de bespreking van de wettelijke context aan de orde.

## 2. Adressanten

Binnen de telecommunicatieregulering worden verschillende begrippen gehanteerd met betrekking tot de rechtssubjecten die onderwerp van regulering zijn. In sommige gevallen maakt het niet uit of het gaat om natuurlijke of rechtspersonen. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer het de verstrekking van algemene informatie betreft die door aanbieders bekend moet worden gemaakt (artikel 7.3 Tw). In meer specifieke gevallen wordt de term (eind)gebruiker gehanteerd (artikel 1.1n en 1.1o Tw). Het gaat daarbij om degene die bedrijfsmatig of particulier gebruikmaakt van telecommunicatie. Betreft het uitsluitend degene waarmee een contractuele relatie bestaat maar waarbij het geen verschil maakt of het een zakelijke of particuliere gebruiker betreft, dan wordt gerefereerd aan de 'abonnee' (artikel 1.1p Tw). Wordt uitsluitend gedoeld op natuurlijke personen, dan komt het consumentenbegrip in zicht. Consumenten zijn natuurlijke personen die gebruikmaken of verzoeken om een openbare telecommunicatiedienst voor andere dan bedrijfs- of beroepsdoeleinden (artikel 1.1q Tw). Door de beperking 'voor andere dan bedrijfs- of beroepsdoeleinden' blijft open hoe een situatie te adresseren van gemengd gebruik door natuurlijke personen. Het is niet ongebruikelijk dat bepaald kleinschalig zakelijk gebruik de claim van een gelijke positie aan natuurlijke personen toelaat. De Telecommunicatiewet is echter onduidelijk wanneer een dergelijke claim gerechtvaardigd is. Die onduidelijkheid wordt nog vergroot doordat in de wet op

\* Hoogleraar Informatierecht, in het bijzonder het media- en telecommunicatierecht, verbonden aan het Instituut voor Informatierecht (IViR, Universiteit van Amsterdam) en vaste medewerker van dit tijdschrift

1. Richtlijn 2009/136/EG. Voor geconsolideerde versies van de richtlijnen: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/telecoms-rules>. Overigens zijn nieuwe voorstellen ingediend tot een verdere aanpassing, zie: Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van maatregelen inzake de Europese interne markt voor elektronische communicatie en om een connectief continent tot stand te brengen alsmede tot wijziging van Richtlijn 2002/20/EG, 2002/21/EG en 2002/22/EG en Verordening (EG) 1211/2009 en (EU) 531/2012, 11 september 2013, COM(2013)627 final. Aangezien deze voorstellen nog in behandeling zijn, blijven ze hier verder onbesproken.

2. Richtlijn 2002/22/EG, resp. Richtlijn 2002/58/EG.

3. *Kamerstukken II*, 32549.

4. Bude, *Stb.* 2004, 203, laatst gewijzigd *Stb.* 2013, 104; Rude, *Stcrt.* 2004, 92, laatst gewijzigd *Stcrt.* 2013, 8150.

één plaats sprake is van gebruikers die omschreven zijn als ‘een natuurlijke persoon die handelt in de uitoefening van zijn beroep of bedrijf’ (artikel 11.7 lid 2 Tw). Moet hier – a contrario – uit worden afgeleid dat voor het overige natuurlijke personen die handelen in de uitoefening van beroep of bedrijf dus toch buiten het consumentenbegrip vallen?

We zien in toenemende mate dat de rechtsbescherming die toegekend wordt aan consumenten/natuurlijke personen zich uitbreidt naar de meer algemene kring van gebruikers of abonnees (dus zonder onderscheid te maken tussen natuurlijke personen en rechtspersonen). De aanpassingen in de UD-richtlijn geven daar blijk van, bijvoorbeeld expliciet in artikel 34 UD. In de Telecommunicatiewet is van de mogelijkheid om meer bescherming toe te kennen regelmatig gebruik gemaakt. Dit gebeurde in het verleden al met een deel van de regels inzake spam (artikel 11.7 Tw). Niet alleen particuliere maar ook zakelijke abonnees kunnen de bescherming inroepen. In de aangepaste Telecommunicatiewet is er nu een verdere uitbreiding gerealiseerd, zodat bescherming tegen spam niet alleen kan worden ingeroepen door abonnees maar ook door gebruikers. Dit betekent dat niet langer de abonnee zijn/haar rechten kan claimen, maar dat dit ook het geval is met personen die gebruikmaken van een abonnement, zoals partners en kinderen die via dezelfde aansluiting van internet gebruikmaken.

### 3. Transparantie en informatieverschaffing

Transparantie is een van de bouwstenen van veel Europese regulering. Transparantie wordt gezien als een essentiële voorwaarde voor het kunnen maken van keuzes bij het aangaan van contracten met aanbieders. Maar van transparantie gaat ook een algemeen disciplinerende werking uit doordat derden (telecomtoezichthouders, consumentenorganisaties, vergelijkingssites) zich een beeld kunnen vormen omtrent het aanbod en op basis daarvan bestaand en toekomstig aanbod kunnen beïnvloeden. Onderzoek lijkt te indiceren dat de tweede functie minstens zo belangrijk is als de eerste en dat transparantie als zodanig nog niet betekent dat consumenten telkens volledig afgewogen keuzes maken.<sup>5</sup>

Het aangepaste Europese kader bevat een verdere aanscherping van de regels met betrekking tot de informatie die moet worden verstrekt, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen informatie die moet worden verschaft in de context van het aangaan van een contract en informatie die voor algemeen gebruik bestemd is. Artikel 20 UD-richtlijn ziet op de eerste categorie van informatie. Een toevoeging ten opzichte van de oude tekst is dat de elementen die in een contract ten minste moeten terugkomen in ‘heldere, begrijpelijke en gemakkelijk toegankelijke vorm’ moeten worden gespecificeerd. Artikel 21 UD-richtlijn geeft toezichthouders de bevoegdheid om aanbieders te verplichten tot het bekendmaken van transparante, vergelijkbare, toereikende en bijgewerkte informa-

tie over geldende prijzen, tarieven, andere kosten en algemene voorwaarden. Voor dergelijke informatie geldt voortaan dat deze duidelijk en volledig moet zijn en dient te worden bekendgemaakt in een gemakkelijk toegankelijke vorm. Dat de informatie qua transparantie een breder doel kent dan uitsluitend het informeren van de directe gebruiker/abonnee, volgt uit lid 2. Dit draagt toezichthouders op te bevorderen dat vergelijkbare informatie wordt verstrekt om eindgebruikers en consumenten in staat te stellen zich een onafhankelijk oordeel te vormen over de kosten van een alternatief gebruikspatroon. Zij kunnen dat zelf doen, maar ook derden. Het artikel bepaalt nadrukkelijk dat derden het recht hebben om kosteloos de informatie te gebruiken die wordt bekendgemaakt door de aanbieders van netwerken en diensten. De aanbieders kunnen dus niet vermeende intellectuele eigendomsrechten op de informatie in stelling brengen. In artikel 21 lid 3 worden specifieke onderwerpen benoemd waarover aanbieders verplicht kunnen worden om informatie te verstrekken. Nieuw zijn onder meer informatie over netneutraliteit en over welke persoonsgegevens men al dan niet in een gids opgenomen wil zien.<sup>6</sup> Bijzonder is de toevoeging in de richtlijn dat lidstaten kunnen verplichten tot het verstrekken van informatie die in het algemeen belang is. Genoemd worden informatie over het voorkomen van onwettige praktijken, de verspreiding van schadelijke inhoud, de bescherming van het auteursrecht, beschermingsmaatregelen inzake de persoonlijke levenssfeer/persoonsgegevens, enz. Men kan zich de vraag stellen of het wel de taak is van telecommunicatie-aanbieders om dit soort informatie te verstrekken, zeker wanneer zij zich beperken tot het enkel transporteren van signalen en daarbij gehouden zijn aan het communicatiegeheim.

Nederland heeft artikel 20 UD-richtlijn voornamelijk geïmplementeerd in artikel 7.1 Tw, terwijl in artikel 7.3 Tw de meer algemene informatieverstrekkingen van artikel 21 UD-richtlijn zijn opgenomen.

Spanning met betrekking tot transparantie en informatievoorziening is met name zichtbaar in de mobiele sector. De Europese Roamingverordening – die een groot aantal transparantie- en informatieverplichtingen introduceert – verplicht aanbieders onder meer om gebruikers te informeren wanneer zij meer dan € 50 aan data hebben verstoekt.<sup>7</sup> Op deze wijze wil men het fenomeen van ‘bills-hock’ voorkomen. Vergelijkbare Nederlandse regels ten aanzien van nationaal gebruik zijn er nog niet, maar de sector heeft wel een gedragscode opgesteld (‘Transparantie Mobiel Datagebruik’, TMD). Deze bewerkstelligt een grotere transparantie (gebruikers kunnen nagaan hoeveel zij verbruikt hebben), maar regelt bijvoorbeeld niet dat gebruikers limieten kunnen instellen. Een evaluatie naar de genomen maatregelen om bills-hock te voorko-

5. *Network Neutrality and Transparency*, Tilburg: TILEC 2010, [www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/09/01/network-neutrality-and-transparency.html](http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/09/01/network-neutrality-and-transparency.html).

6. Dit is een interessant aspect aangezien de regulering het uitgeven van gidsen door derden mogelijk maakt, maar de vraag aan de orde is of daarvoor expliciete toestemming van de abonnee nodig is. Een geschil over het uitgeven van alternatieve gidsen, waarvan deze vraag onderdeel is, is momenteel in behandeling bij de ACM ([www.acm.nl](http://www.acm.nl), zoek op: ‘European Directory Assistance’).

7. Verordening (EU) 531/2012, d.d. 13 juni 2012.

men is toegezegd.<sup>8</sup> Overigens spelen vergelijkbare vragen met betrekking tot de snelheid van internetverbindingen.<sup>9</sup>

#### 4. Contractsduur, opzegging en (eenzijdige) beëindiging

Nederland kende al een aangepaste regeling met betrekking tot de contractsduur en opzegbaarheid van telecommunicatiecontracten. Waar er oorspronkelijk enige variëteit was, kon in de praktijk geconstateerd worden dat veel consumentencontracten (met name voor mobiele telefonie) bepalingen bevatten die overeenkwamen met de toentertijd toegestane grenzen in het algemeen recht (maximale duur twee jaar, opzegtermijn drie maanden). Dit werd niet wenselijk geacht en daarom werd in de Telecommunicatiewet een regeling opgenomen die een contract van onbepaalde duur te allen tijde kosteloos opzegbaar maakte.<sup>10</sup> Hetzelfde gold voor overeenkomsten van bepaalde duur bij stilzwijgende verlenging of vernieuwing. Deze sectorspecifieke wijzigingen hebben er mede toe geleid dat uiteindelijk ook de regeling van abonnementen in het Burgerlijk Wetboek is aangepast.<sup>11</sup>

Artikel 30 UD-richtlijn introduceert in lid 5 een maximale contractsduur van 24 maanden voor consumenten en verlangt dat lidstaten garanderen dat aanbieders voor eindgebruikers contracten hebben met een maximale duur van 12 maanden. Tevens wordt een algemene zorgplicht geïntroduceerd in lid 6: ongeacht de minimumcontractsduur van 12 maanden moeten lidstaten erop toezien dat de voorwaarden en procedures voor contractsbeëindiging de verandering van dienstenaanbieder niet ontmoedigen. In de Telecommunicatiewet is artikel 30 UD-richtlijn geïmplementeerd in artikel 7.2a Tw. Consumenten kunnen bij contracten van onbepaalde duur te allen tijde kosteloos opzeggen (lid 1). Overeenkomsten met bepaalde duur mogen in het geval van consumenten maximaal 24 maanden belopen (lid 2). De bepaling in de wet met betrekking tot automatische verlenging of vernieuwing is ongewijzigd gehandhaafd (maandelijks opzegbaar, ex artikel 7.2a lid 3 Tw). Overigens geldt artikel 7.2a Tw ook voor programmadiensten (waaronder zijn te verstaan radio- en televisieprogramma's).

De verplichting om aan gebruikers 12-maandencontracten te bieden is opgenomen in artikel 7.2a lid 2 Tw. Door de definitie van het gebruikersbegrip geldt deze voorwaarde ook voor zakelijke gebruikers. Alle overige door artikel 7.2a Tw geboden bescherming is gericht op consumenten en is dus niet op zakelijke gebruikers van toepassing. Contractduur en opzegtermijnen kunnen dus anders zijn. Dit leidt in de praktijk tot hogere overstapdrempels voor zakelijke gebruikers. De marktpartijen hebben te kennen gegeven dat zij de overstapmogelijkheden voor zakelijke gebruikers willen verbeteren.<sup>12</sup>

Een amendement heeft voor de openbare telefoondienst nog een additionele verplichting ingevoerd voor wat betreft de aard van de aan te bieden contracten (artikel 7.2a lid 4 Tw). Omdat steeds meer aanbieders in de mobiele sector overgingen tot het invoeren van starttarieven en gebundelde tarieven, schrijft het amendement voor dat zij ten minste de mogelijkheid moeten bieden om een contract aan te gaan dat geen starttarief kent en per seconde afrekenet. Bovendien moet het een vergelijkbaar tarief betreffen als gehanteerd wordt voor andere abonnementen. Omdat de bepaling spreekt van openbare telefonie, heeft deze betrekking op zowel vaste als mobiele telefonie. Hierdoor lijkt een aanbieder die zowel vast als mobiel aanbiedt te voldoen aan de bepaling wanneer deze één vast tarief heeft dat in lijn is met de bepaling. Dit wordt bevestigd door de 'toelichting' die door de ACM<sup>13</sup> is gemaakt op dit artikel en waarin ook meer gedetailleerd wordt aangegeven hoe dit 'per seconde'-aanbod er uit moet zien.<sup>14</sup>

Eveneens bij amendement is een bepaling geïntroduceerd die vergaande beperkingen oplegt aan het eenzijdig beëindigen van de toegang tot internet door aanbieders (artikel 7.6a Tw). De zogenaamde internettoegangsdienst zoals geleverd aan eindgebruikers kan alleen worden beëindigd onder specifieke omstandigheden: (a) op verzoek van de abonnee, (b) niet-nakoming van betalingsverplichtingen of faillissement van de abonnee, (c) bedrog door de abonnee (na de abonnee te hebben geïnformeerd en de gelegenheid te hebben gegeven om te reageren), (d) wanneer de looptijd eindigt en de overeenkomst met instemming van de abonnee niet wordt verlengd/vernieuwd, (e) ter uitvoering van een wettelijk voorschrift of rechterlijk bevel, en (f) bij overmacht of onvoorziene omstandigheden. Deze bepaling maakt het dus niet meer mogelijk dat een aanbieder eigen criteria hanteert voor beëindiging. Vaak bevatten algemene voorwaarden nog bepalingen die eenzijdige beëindiging toelaten, bijvoorbeeld wanneer de gebruiker naar de opvatting van de aanbieder onoorbare zaken heeft gedaan (zoals vermeend illegaal downloaden). Ten slotte is interessant om te constateren dat deze bepaling zich uitsluitend uitstrekt tot de internettoegangsdienst en bovendien geen onderscheid maakt tussen vast en mobiel. Weliswaar kent de klassieke telefoondienst ook extra bescherming via regels in het Bude/Rude, maar deze zijn minder verstrekkend. Ook laat zich de internettoegangsdienst steeds moeilijker onderscheiden van andere diensten, zeker wanneer het gaat om het zogenaamde 'Over The Top'-aanbod (OTT), waarover later meer. Via het internet kan worden getelefoneerd (Skype, WhatsApp) en kunnen programmadiensten worden afgenomen (streaming videodiensten inclusief 'uitzending gemist'-achtige diensten, Netflix).

De al bestaande regeling in artikel 7.2 Tw dat de abonnee tijdig geïnformeerd moet worden over een wijziging in

8. *Kamerstukken II* 2011/12, 27879, 44; *Kamerstukken II* 2013/14, 24095, 357.

9. Zie o.a.: *Kamerstukken II* 2011/12, 27879, 30.

10. *Stb.* 2008, 525.

11. Initiatiefwetsvoorstel van het Kamerlid Van Dam (*Stb.* 2010, 789). Zie hierover M.B.M. Loos, 'De Wet-Van Dam en de stilzwijgende verlenging van lidmaatschappen en abonnementen', *TvC* 2011, afl. 6, p. 225-228.

12. *Kamerstukken II* 2013/14, 24095, 357.

13. De eerdere toezichthouder OPTA (Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit) is sinds april 2013 opgegaan in de ACM (Autoriteit Consument & Markt).

14. [www.acm.nl](http://www.acm.nl), zoek op 'Toelichting gewijzigd artikel 7.2a Telecommunicatiewet'.

de overeenkomst en de gelegenheid moet worden geboden om het contract kosteloos te beëindigen, is ongewijzigd gebleven. De ACM heeft een beoordelingskader ontwikkeld voor dit artikel en is inmiddels in een aantal gevallen tot nader onderzoek c.q. handhaving overgegaan.<sup>15</sup> In een civiele zaak aangespannen door de Stichting Belverlies tegen KPN oordeelde de Rechtbank Amsterdam in 2012 dat een wijziging van de tarieven niet genoegzaam kenbaar was gemaakt en dat er dus gehandeld was in strijd met artikel 7.2 Tw.<sup>16</sup> Artikel 7.2 Tw geeft daarmee een sterke positie aan de consument. Aangezien in de praktijk meer en meer gebruikers kiezen voor een gebundeld 'triple play'-aanbod staat het praktisch toepassingsbereik van het artikel onder druk. Aanbieders hebben mede daarom onderling afgesproken (in de 'Taskforce Overstapdrempels') dat met ingang van 1 januari 2014 ook deze gebundelde aanbiedingen onderdeel zijn van de geboden overstapservice.<sup>17</sup>

## 5. Geschilbeslechting

Artikel 34 UD verplicht lidstaten zorg te dragen voor transparante, niet-discriminatoire, eenvoudige en goedkope buitengerechtelijke procedures voor het behandelen van niet-beslechte geschillen die ontstaan tussen consumenten en aanbieders van openbare telecommunicatienetwerken en -diensten. Op zich is dit geen grote verandering ten opzichte van de al bestaande regulering, alleen het criterium 'niet-discriminatoire' is toegevoegd. De uitbreiding zit in het vervolg van de bepaling, dat lidstaten opdraagt te voorzien in maatregelen om ervoor te zorgen dat de desbetreffende procedures een eerlijke en vlotte beslechting van geschillen mogelijk maken. Ook kunnen lidstaten in gerechtvaardigde gevallen een regeling voor terugbetaling of schadevergoeding invoeren. Bovendien is uitbreiding mogelijk naar geschillen waar andere eindgebruikers bij betrokken zijn. Ten slotte is nog in de bepaling opgenomen dat op deze wijze de mogelijkheid moet worden geboden om op onpartijdige wijze geschillen bij te leggen, waarbij de consument niet het recht wordt ontnomen op juridische bescherming overeenkomstig de nationale wetgeving.

De uitbreiding van het artikel heeft niet geleid tot een aanpassing in de Telecommunicatiewet, die in artikel 12.1 Tw een algemene kaderregeling kent. Aanbieders van telefonie en andere aangewezen diensten (inclusief programmadiensten, waarmee op het aanbieden van radio- en televisieprogramma's wordt bedoeld) moeten zich aansluiten bij een erkende geschillencommissie. In artikel 12.1 lid 2 Tw is nog een bijzondere bepaling opgenomen inzake geschillen over nummergebruik door consumenten. Een en ander is nader uitgewerkt in het Bude. Daarin

wordt de kring van aanbieders die verplicht zijn zich aan te sluiten uitgebreid met de aanbieders van semafoon-, telex- en carrierdiensten. Er zijn twee erkende geschillencommissies, als bedoeld in artikel 12.1 Tw, die beide werken onder de vlag van De Geschillencommissie. De Geschillencommissie Telecommunicatie houdt zich bezig met telefonie, de Geschillencommissie Informatiedienstaanbieders met nummergeschillen. Daarnaast zijn er nog twee andere geschillencommissies, eveneens onder de vlag van De Geschillencommissie, namelijk de Geschillencommissie Centrale Antenne Inrichtingen voor kabeltelevisiegeschillen en de Geschillencommissie Elektronische Communicatiediensten.

De Europese regels schrijven voor dat alle aanbieders van openbare telecommunicatienetwerken en -diensten voorzien in een onpartijdige buitengerechtelijke geschillenprocedure. Er zijn duidelijke discrepanties zichtbaar wanneer de partijen die zijn aangesloten bij de genoemde geschillencommissies worden vergeleken met de partijen die door de ACM, mede belast met het sectorspecifieke telecommunicatietoezicht, zijn geregistreerd. Partijen die wel zijn geregistreerd bij de ACM lijken niet te zijn aangesloten bij de geschillencommissies. Evenmin is getoetst of er wordt voldaan aan de oude (transparant, niet-discriminatoire, eenvoudig, goedkoop) en aan de nieuwe criteria (eerlijk en vlot) van artikel 34 UD. Ter illustratie: bij geen van de geschillencommissies is sprake van een eenvoudig toegankelijke lijst met aangesloten partijen, eerdere uitspraken zijn niet toegankelijk en de doorlooptijden kunnen niet worden bepaald.<sup>18, 19</sup> In dit verband kan nog worden gewezen op de uitspraak van het Europese Hof van Justitie in de Italiaanse *Alassini*-zaak<sup>20</sup> waarin diverse elementen aan de orde komen die ook terug zijn te vinden in artikel 34 UD. Het Hof oordeelde in deze zaak dat het gelijkwaardigheidsbeginsel, het doeltreffendheidsbeginsel en het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming zich niet verzetten tegen een nationale regeling die voor geschillen vereist dat eerst een procedure voor buitengerechtelijke geschillenbeslechting wordt gevolgd (zoals in Italië het geval is). Deze procedure moet wel aan de voorwaarde voldoen dat zij niet tot een bindende beslissing voor de partijen leidt, geen wezenlijke vertraging voor het instellen van een beroep bij de rechter meebrengt, de verjaring van de betrokken rechten schorst en geen of zeer geringe kosten meebrengt voor de partijen, mits de elektronische weg niet de enige manier van toegang tot die procedure vormt en voorlopige maatregelen kunnen worden gelast in de uitzonderlijke gevallen waarin de spoedeisendheid van de situatie dit verlangt. Deze Italiaanse praktijk van een verplichte geschilbeslechting alvorens naar de rechter kan worden gegaan, verschilt van de Nederlandse situatie. Echter, met de geschillenre-

15. [www.acm.nl](http://www.acm.nl), zoek op 'Beoordelingskader 2010 voor artikel 7.2 Tw (beëindigingsrecht bij wijziging overeenkomst)'. Voor wat betreft de handhaving zie 'Boetebesluit Telfort voor niet tijdig informeren consument' (d.d. 10 augustus 2011).

16. ECLI:NL:RBAMS:2012:BY5353, *TvC* 2013, afl. 4, p. 186-192, m.nt. Pavillon.

17. *Kamerstukken II* 2013/14, 24095, 357.

18. Er kan alleen gezocht worden op bedrijfsnamen, over de uitspraken van de geschillencommissies zijn alleen metadata beschikbaar via het jaarverslag van de Stichting De Geschillencommissie, reglementen van de geschillencommissies bevatten geen nadere indicatie van de doorlooptijden en in jaarverslagen wordt niet gespecificeerd over doorlooptijden gerapporteerd. Het jaarverslag 2012 maakt melding van een gemiddelde behandelingsduur van 3,6 maanden (dit betreft alle activiteiten van de Stichting De Geschillencommissie).

19. Het feit dat er geen algemene toegang tot of verantwoording is van de uitspraken van de geschillencommissies, is de reden waarom in deze bijdrage de uitspraken van de geschillencommissies niet worden besproken. Soms bereiken de auteur wel eens uitspraken, maar dat is onvoldoende om er op een verantwoorde wijze op in te gaan.

20. HvJ EU 18 maart 2010, gevoegde zaken C-317/08, C-318/08, C-319/08 en C-320/08.

gelingen van hoofdstuk 12 Tw wordt mijns inziens beoogd ten minste een vergelijkbare vorm van rechtsbescherming te bieden.<sup>21</sup>

Ook van de mogelijkheid om de kring van adressanten uit te breiden is geen gebruik gemaakt. In het licht van het feit dat elders in de wet wel een dergelijke uitbreiding is gerealiseerd c.q. meerdere type gebruikers dezelfde rechten zijn toegekend, zou het voor de hand liggen om dit eveneens in de rechtsbescherming zichtbaar te maken. Evenmin kent de Telecommunicatiewet een bijzondere regeling met betrekking tot terugbetaling of schadevergoeding. Incidenten met continuïteit van de dienstverlening hebben de Minister van Economische Zaken er inmiddels wel toe bewogen om een compensatieregeling aan te kondigen.<sup>22</sup> Het betreft een minimumregeling waarbij afhankelijk van de duur van de storing een overeenkomstig deel van de abonnementsgelden moet worden gecompenseerd. Alleen consumenten kunnen aanspraak maken op de regels. Een wetsvoorstel is in voorbereiding. Schadevergoeding is afhankelijk van afzonderlijke regelingen in bijvoorbeeld algemene voorwaarden, dan wel het algemene recht.

## 6. Cookies

Nederland is internationaal bekend om de regulering van 'cookies'. Ook ten aanzien van dit onderwerp heeft het Nederlands parlement besloten tot een verdergaande regulering dan het Europese kader voorschrijft. Dit kader, zoals terug te vinden in artikel 5.3 e-Privacyrichtlijn, introduceert – min of meer in aanvulling op al bestaande regels over spam – een transparantie- en toestemmingsverplichting ten aanzien van het plaatsen van informatie op randapparaten.<sup>23</sup> Hieronder vallen de zogenaamde cookies die veelal via browsers op pc's worden geplaatst. Het gaat om bestandjes die het gebruik van websites moeten vergemakkelijken, zoals het vastleggen van taalkeuzes en het vasthouden van de inhoud van 'winkelwagentjes'. Dit zijn cookies die meestal afkomstig zijn van de aanbieder van de betreffende website ('first party cookies'). Er zijn ook cookies die onder meer het surfgedrag van gebruikers volgen. Deze zijn vaak afkomstig van externe partijen die gespecialiseerd zijn in het grootschalig verwerken van deze gegevens ('third party cookies'). Echter, de bepaling uit de richtlijn gaat niet alleen over cookies, maar ook over malware of spyware die op randapparaten kan worden geplaatst. Dit soort programmaatjes worden onder meer gebruikt voor identiteitsdiefstal, het plunderen van bankrekeningen of het infecteren van computers, zodat deze onderdeel

worden van een botnet (wat niet alleen gebruikt wordt om gegevens te achterhalen, maar ook om allerlei ongewenste reclame op randapparaten te plaatsen). Over het plaatsen van informatie op randapparaten moet de gebruiker (en dus niet de eigenaar van het randapparaat of de abonnee van een dienst die via het randapparaat wordt afgenomen) van tevoren worden geïnformeerd; de plaatsing van informatie op randapparatuur mag slechts volgen nadat de gebruiker daarvoor toestemming heeft verleend. Overigens kende de huidige regeling een voorloper. Artikel 4.1 Bude (oud) stelde eveneens beperkingen aan het toegang krijgen tot randapparatuur. Diverse partijen die zich bezighielden met ongeoorloofde praktijken zoals het ongevraagd plaatsen van software zodat pc's onderdeel werden van een advertentienetwerk, zijn in het verleden op grond van deze bepaling aangepakt, maar door het CBb is de werkingsomvang van artikel 4.1 Bude (oud) beduidend ingeperkt.<sup>24</sup>

Met name cookies, die dus maar een aspect van de regeling betreffen, zijn onderwerp van een uitgebreide discussie over de noodzakelijkheid, wenselijkheid en effectiviteit van de regels.<sup>25</sup> Wat voor informatie moet worden verstrekt en dient deze specifiek of algemeen te zijn? Kan worden volstaan met een eenmalige informatieverstrekking of dient deze telkens herhaald te worden? Is toestemming vooraf vereist en per cookie of kan worden volstaan met stilzwijgende of impliciete (generieke) toestemming? Kan de toegang tot een website afhankelijk worden gemaakt van al dan niet accepteren van cookies (het fenomeen dat ook 'cookiewall' wordt genoemd)? Naast de discussie over cookies als zodanig is relevant dat de verwerking van gegevens die via cookies worden verkregen veelal onder de verwerking van persoonsgegevens valt zoals geregeld in het privacyrecht. Het privacyrecht kent weer eigen regels over het verwerken van persoonsgegevens en het verkrijgen van toestemming daartoe.

De Minister van Economische Zaken heeft aangekondigd dat hij wil komen met een voorstel tot aanpassing van de cookieregels, waarbij het onderscheid tussen 'first party cookies' en 'third party cookies' een belangrijkere rol gaat spelen en waarin nader wordt uitgelegd wanneer er wel of niet sprake is van het verwerken van persoonsgegevens.<sup>26</sup> Privacy en het verwerken van persoonsgegevens is een onderwerp dat zelfstandig op de Europese en internationale agenda staat. Er ligt momenteel een voorstel om de Europese privacyregels, die nu nog zijn ondergebracht in een richtlijn, om te zetten naar een verordening.<sup>27</sup> Internationaal speelt mee dat er de nodige verschillen zijn ten aanzien van de inrichting van privacyregels tussen de VS en Europa. Dit is onder meer relevant omdat

21. Overigens is naast de bijzondere regeling in hoofdstuk 12 Tw ook de nieuwe Richtlijn ADR consumenten (*PbEU* 2013, L 165/63) van belang en als zodanig van toepassing.

22. *Kamerstukken II* 2012/13, 24095, 347.

23. Zie o.a.: N. van Eijk, N. Helberger, L. Kool, A. van der Plas & B. van der Sloot, *A bite too big: Dilemma's bij de implementatie van de Cookiewet in Nederland*, TNO-rapport nr. 35473, in opdracht van OPTA, 28 februari 2011, [www.ivir.nl/publicaties/vancijk/A\\_bite\\_too\\_big.pdf](http://www.ivir.nl/publicaties/vancijk/A_bite_too_big.pdf).

24. In de bekende *DollarRevenue*-zaak, CBb 20 juni 2013, ECLI:NL:CBB:2013:CA3716.

25. Voor een bijdrage met daarin diverse van de relevante vragen: F. Zuiderveen Borgesius, 'Consent to Behavioural Targeting in European Law – What are the Policy Implications of Insights from Behavioural Economics?', [www.ivir.nl/publicaties/borgesius/PLSC\\_paper\\_2013.pdf](http://www.ivir.nl/publicaties/borgesius/PLSC_paper_2013.pdf); en 'De nieuwe cookieregels: alwetende bedrijven en onwetende internetgebruikers?', *P&I* 2011, afl. 1, p. 2-11, [www.ivir.nl/publicaties/borgesius/PI\\_2011\\_1.pdf](http://www.ivir.nl/publicaties/borgesius/PI_2011_1.pdf).

26. *Kamerstukken II* 2012/13, 24095, 344 en 355.

27. Voor een handzaam overzicht van de stand van zaken met betrekking tot deze verordening, zie: [www.eerstekamer.nl/eu/edossier/e120003\\_voorstel\\_voor\\_een](http://www.eerstekamer.nl/eu/edossier/e120003_voorstel_voor_een).

een groot aantal van de partijen die op het internet actief zijn uit de Verenigde Staten afkomstig zijn.

## 7. Netneutraliteit

De contractsvrijheid tussen gebruikers en aanbieders is voor wat betreft internet nog verder beperkt door artikel 7.4a Tw, waarin 'netneutraliteit' is geregeld.<sup>28</sup> Het vernieuwde Europese kader bevat geen materiële regeling van netneutraliteit, dat als zodanig wordt omschreven als 'het vermogen van de eindgebruikers om toegang te krijgen tot informatie en deze te verspreiden of om gebruik te maken van toepassingen en diensten van hun keuze' (Artikel 8.4g Kaderrichtlijn).<sup>29</sup> Wel dienen gebruikers te worden geïnformeerd over eventuele ingrepen die leiden tot het belemmeren of vertragen van de toegang tot internetdiensten (artikel 20.1d en artikel 21 UD-richtlijn). Ook schrijft het Europese kader voor dat er eventueel eisen kunnen worden gesteld aan de kwaliteit van de dienstverlening (artikel 22 UD-richtlijn). Oorspronkelijk was het de bedoeling om in de Telecommunicatiewet niet verder te gaan dan het overnemen van deze Europese inkadering. Een amendement, dat uiteindelijk ook door de regering werd omarmd, heeft een materiële regeling voor netneutraliteit ingevoerd.<sup>30</sup> Belemmeren of vertragen mag alleen om congestie te beperken (waarbij er niet gediscrimineerd mag worden), om spam tegen te houden, om reden van integriteit en veiligheid en ter uitvoering van een wettelijk voorschrift of een rechterlijk bevel. Minstens zo belangrijk is lid 3, dat aanbieders van internettoegangsdiensten verbiedt om de hoogte van tarieven afhankelijk te maken van de diensten of toepassingen die via de internettoegangsdienst worden aangeboden of gebruikt.

Dat Nederland – als eerste land in Europa – een materiële regeling van netneutraliteit heeft, is veroorzaakt door een aantal incidenten. De belangrijkste daarvan waren het al dan niet blokkeren van Skype-toegang en de aankondiging door een aantal aanbieders dat zij voor diensten als WhatsApp voortaan vergoedingen in rekening wilden gaan brengen. Dergelijke veranderingen waren ingegeven door het feit dat gebruikers steeds minder gebruikmaakten van klassieke telefonie en sms-berichten.

De ACM is belast met het toezicht op de naleving van de netneutraliteitsbepaling. Een aantal incidenten is door de ACM onderzocht. Daartoe behoren onder andere het deels blokkeren van internettoegang in de trein, het blokkeren van toegang via wifi-hotspots en het gebundeld aanbieden van internettoegang en diensten.<sup>31</sup> In het geval waarbij wifi-toegang tot videodiensten en zogenaamd peer-to-peerverkeer in de trein werd geblokkeerd, oordeelde de ACM dat de genomen maatregel paste binnen de regels om congestie te voorkomen.<sup>32</sup>

## 8. Informatiediensten/'Over The Top'-diensten

In de telecommunicatieregulering wordt wel gewerkt met een 'drielagen'-model. In de onderste laag zit het fysieke netwerk. Daaroverheen worden de telecommunicatiediensten geleverd. Dit zijn diensten als telefonie, internettoegang, verspreiding van radio- en televisiediensten, fax, sms, enz. In de derde laag bevinden zich de communicatiediensten. Dit zijn de diensten die betrekking hebben op de inhoud, zoals het telefoongesprek, de inhoud van een sms bericht, de radio- of televisiedienst.

Een ander veelgebruikt begrip betreft de zogenaamde 'Over The Top'-diensten, afgekort OTT-diensten. Hieronder worden met name diensten geschaard die over het internet worden aangeboden, zoals streaming van audio en video, maar ook spraakdiensten zoals Skype of WhatsApp en 'internet-email' zoals Gmail en Hotmail. Diensten als sociale netwerken vallen eveneens onder de OTT-noemer.

Traditioneel houdt het telecommunicatierecht zich alleen bezig met de eerste twee lagen. Inhoudgerelateerde diensten vallen erbuiten. Daarmee is niet gezegd dat deze niet gereguleerd kunnen zijn, maar dat de regulering via andere wetgeving plaatsheeft. Zo is er regulering van e-commerce, zijn er algemene privacyregels van toepassing en kennen we al heel lang het fenomeen van mediaregulering (Mediawet). Door convergentie worden klassieke onderscheidingen echter steeds moeilijker hanteerbaar.<sup>33</sup> Via verschillende netwerken kunnen dezelfde diensten worden geleverd (televisie via het telefoonnet, spraaktelefonie via het kabeltelevisienetwerk), terwijl randapparatuur multifunctioneel is geworden (de tablet, de smartphone). Dit wordt meer en meer zichtbaar in de regulering, ofschoon die vaak nog probeert vast te houden aan traditionele onderscheidingen. In de telecommunicatieregulering zien we dat deze traditionele grenzen min of meer worden onderbroken wanneer het gaat om netneutraliteit of wanneer de vraag wordt gesteld waarom klassieke telefonie anders wordt behandeld dan Skype-telefoontjes.

Voor de Nederlandse consument zijn er ten minste vier voorbeelden te geven waar OTT-diensten in het kader van de telecommunicatieregulering een rol spelen.

In de eerste plaats is er het feit dat ten aanzien van bepaalde diensten er geen functionele benadering is. Dit is het meest zichtbaar bij de formulering van de zogenaamde universele dienst. Onder de universele dienst valt het voor eenieder tegen een betaalbare prijs op een bepaald kwaliteitsniveau beschikbaar zijn van de spraaktelefoniedienst. Traditioneel is die in Nederland opgedragen aan KPN (artikel 20.1 Tw). Deze spraaktelefoniedienst wordt alleen via de 'klassieke' weg aangeboden. Deze was eerst beperkt tot het vaste kopernetwerk, maar mag onder de nieuwere Europese regels ook draadloos worden aangeboden op

28. Het principe dat internetverkeer niet geblokkeerd of vertraagd mag worden. Zie over netneutraliteit onder meer: N.A.N.M. van Eijk, P. Nooren & A. Leurdijk, 'Net neutrality and the value chain for video', *Info*, 2012, afl. 6, p. 45-58.

29. Richtlijn 2002/21/EG.

30. *Kamerstukken II* 2010/11, 32549, 37; *Stb.* 2011, 235 en 236, d.d. 4 juni 2012.

31. [www.telecompaper.com/news/acm-looking-into-net-neutrality-at-vodafone-nl-t-mobile-nl--950079](http://www.telecompaper.com/news/acm-looking-into-net-neutrality-at-vodafone-nl-t-mobile-nl--950079); [www.telecompaper.com/news/kpn-robin-mobile-accused-of-net-neutrality-violations--953709](http://www.telecompaper.com/news/kpn-robin-mobile-accused-of-net-neutrality-violations--953709).

32. N.A.N.M. van Eijk, 'The proof of the pudding is in the eating', *Internet Policy Review*, 10 februari 2014, <http://policyreview.info/articles/news/proof-pudding-eating/232>.

33. E.J. Dommering & N.A.N.M. van Eijk, *Convergentie in regulering: Reflecties op elektronische communicatie*, publicatie van het Ministerie van Economische Zaken, 's-Gravenhage: maart 2010, [www.ivir.nl/publicaties/dommering/convergentie\\_in\\_regulering.pdf](http://www.ivir.nl/publicaties/dommering/convergentie_in_regulering.pdf).

een vaste locatie (let op: dit betekent niet dat de universele dienst via mobiele telefonie kan worden aangeboden). Internettelefonie, zoals Skype, kan dus niet gebruikt worden om te voldoen aan de juridische omschrijving van de universele dienst. Nu is er wel discussie mogelijk of Skype volledig vergelijkbaar is met klassieke telefonie, maar het behoeft geen betoog dat vanuit gebruikersperspectief een en ander steeds moeilijker uit te leggen is. Dat wordt alleen maar ingewikkelder wanneer het gaat om het verschil tussen 'technische' e-maildiensten (pop-mail) die wel onder de Telecommunicatiewet vallen en 'OTT'-e-maildiensten die erbuiten vallen (Gmail, Hotmail (nu Outlook.com)).

Al eerder is het netneutraliteitsvraagstuk beschreven. Het is duidelijk dat netneutraliteit zich afspeelt op de grenzen tussen het telecommunicatierecht en de regulering van inhoud. Het blokkeren van bepaalde internetdiensten (Skype, WhatsApp) is duidelijk ingegeven door de bedreiging die ze vormen voor klassieke telecommunicatiediensten. Netneutraliteitsregulering wil dit voorkomen.

Een derde casus betreft de regulering van informatiediensten. De ongebreidelde groei en het misbruik van betaalnummers heeft er in Nederland toe geleid dat het gebruik van dit soort informatiediensten in de Telecommunicatiewet is gereguleerd in de vorm van een zeer gedetailleerd systeem van tarieven (artikel 4.4 en 7.3a-d Tw, artikel 3.6a Bude en artikel 3.2-3.2g Rude). Tarieven worden gemaximeerd afhankelijk van de duur en aard van het gesprek, er dienen waarborgen tegen te hoge rekeningen te worden ingebouwd en bij misbruik kan de onderliggende aanbieder van netwerk/telecommunicatiediensten gehouden zijn de gebruiker te restitueren. Dit laatste hangt met name samen met het feit dat het in Nederland is toegestaan om de vergoedingen voor informatiediensten te laten lopen via de klassieke telefoonrekening. Wel is er sinds enige tijd geregeld dat een dispuut over de rekening van de informatiedienst niet mag leiden tot het afsluiten van de onderliggende telecommunicatiediensten, zoals de telefoondienst (artikel 3.5a Bude en 3.5a Rude). Een bijzondere geschillencommissie (de Geschillencommissie Informatiedienstaanbieders) oordeelt over disputen tussen aanbieders en gebruikers. In artikel 3.4a Bude is bepaald dat de aanbieders van betaalnummers verplicht zijn zich bij de geschillencommissie aan te sluiten. De ACM dient erop toe te zien dat men zich ook daadwerkelijk heeft aangesloten.

Een vierde categorie betreft de programmadiensten. Nederland kent een lange historie voor wat betreft het reguleren van radio- en televisiediensten die via kabeltelevisienetwerken worden uitgezonden. Daarbij wordt voornamelijk gebruikgemaakt van de Mediawet. Deze bepaalt onder meer – in aansluiting op artikel 3 UD-richtlijn – dat door aanbieders van kabeltelevisienetwerken bepaalde radio- en televisieprogramma's moeten worden uitgezonden ('must-carry'). Oorspronkelijk leidde dit tot een verplichting om een zogenaamd basispakket te bieden bestaande uit 15 televisie- en 25 radio-programma's. Een

representatieve programmaraad adviseerde over de samenstelling van dit pakket. Sinds kort is deze regeling vervangen, door een nieuwe die per 1 januari 2014 in werking is getreden.<sup>34</sup> De regels zijn meer technologieneutraal gemaakt en gelden niet alleen voor traditionele kabeltelevisienetwerken maar voor alle aanbieders van netwerken waarover radio- en televisieprogramma's worden aangeboden. Bij digitale verspreiding wordt het basispakket qua omvang uitgebreid tot 30 televisieprogramma's. Het is echter aan de aanbieder om te bepalen welke programma's in het pakket worden opgenomen. Overigens is het zowel bij analoge als digitale distributie zo dat de meeste aanbieders niet een basispakket, maar een zogenaamd standaardpakket aanbieden waarin meer programma's zijn opgenomen dan het basispakket. Of de regels inzake deze pakketregulering geheel conform de Europese kaders zijn, zal nog moeten blijken. In de wettelijke kaders zijn geen bijzondere bepalingen opgenomen met betrekking tot tariefsregulering. In het verleden zijn wel pogingen ondernomen om 'kabeltarieven' in te kaderen, maar deze zijn grotendeels onsuccesvol gebleken. Dat geldt ook voor de tarieven die gemeenten in het kader van de verkoop van hun kabelnetten onderdeel maakten van de verkoopafspraken. Het Hof van Justitie heeft onlangs bepaald dat dergelijke afspraken niet passen binnen het Europese telecomkader.<sup>35</sup> Op grond van dit kader kunnen aangewezen nationale toezichthouders maatregelen – inclusief tariefmaatregelen – opleggen aan marktpartijen met een aanmerkelijke marktmacht. Naar de opvattingen van de ACM beschikken de kabelexploitanten in Nederland niet over een aanmerkelijke marktmacht.<sup>36</sup>

Een en ander neemt niet weg dat voor wat betreft het aanbieden van programmadiensten, de positie van de consument/abonnee via de Telecommunicatiewet veelal gelijkgeschakeld is met die van de consument/abonnee inzake telecommunicatiediensten. Dit is onder meer zichtbaar in de bepalingen over contracten en geschilbeslechting.

Verder zijn zowel in de Mediawet als de Telecommunicatiewet via amendement bepalingen opgenomen die alternatieve aanbieders van analoge programmapakketten mogelijk maken ten einde zo de keuze voor consumenten te vergroten. Een beperkt aantal partijen heeft laten weten hierin geïnteresseerd te zijn. De Europese Commissie is echter een inbreukprocedure tegen Nederland gestart omdat zij van mening is dat deze bepalingen in strijd zijn met het Europese recht.<sup>37</sup> Door de Nederlandse rechter zijn de bepalingen inmiddels buiten werking gesteld.<sup>38</sup> Eveneens op initiatief van de Tweede Kamer is een bepaling opgenomen die de mogelijkheid opent om aanbieders van netwerken te verplichten programma's ongewijzigd door te geven (dus inclusief teletekst, ondertiteling en eventuele interactieve toepassingen). Deze aanvulling is geïnspireerd geweest door de regels inzake netneutraliteit.<sup>39</sup>

34. *Stb.* 2013, 451 en 461.

35. HvJ EU 7 november 2013, C-518/11 (*UPC/Gemeente Hilversum*).

36. CBB 5 november 2012, ECLI:NL:CBB:2012:BY2135.

37. *Kamerstukken II* 2013/14, 21109, 212 (bijlage); [www.telecompaper.com/nieuws/ec-zet-procedure-door-over-analoge-kabel--940113](http://www.telecompaper.com/nieuws/ec-zet-procedure-door-over-analoge-kabel--940113).

38. Rb. Den Haag 29 april 2014, ECLI:NL:RDBHA:2014:1004 (*UPC-Zeelandnet e.a./de Staat*).

39. *Kamerstukken II* 2012/13, 33426, 40.

## 9. Slot

Het nieuwe Europese kader voor de telecommunicatiesector, zoals in 2009 vastgesteld, legt verder accent op de positie van de consument. Dit heeft zich vertaald in nieuwe informatieverplichtingen en regels met betrekking tot de beëindiging van contracten. Bij de nationale implementatie is het Europese kader grotendeels gevolgd, maar zijn op onderdelen aanvullingen aangebracht, die de positie van de consument verder verbeteren. Zo heeft Nederland aanvullende regels met betrekking tot cookies en netneutraliteit. Tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat wat betreft de geschilbeslechting de Nederlandse regeling niet meer beantwoordt aan de Europese vereisten. Ook is de vraag aan de orde in welke mate het nog wenselijk en realistisch is om onderscheidingen te maken afhankelijk van de vraag of sprake is van een consument, abonnee of (zakelijk) gebruiker. Daarnaast is geconstateerd dat de telecommunicatieregulering zich niet alleen uitstrekt tot klassieke telecommunicatie-aangelegenheden, maar zich meer en meer begeeft op het terrein van de over telecommunicatienetwerken aangeboden informatiediensten.