

## VoIP: juridische stand van zaken

<sup>3</sup> 'De toekomst ziet er rooskleurig uit voor internetbellen, gebruikers lopen warm voor VoIP', zo schrijft een medewerker van OPTA in de nieuwsbrief van OPTA van september 2005.<sup>1</sup> Cijfers bevestigen dit. Uit een, in opdracht van OPTA uitgevoerde, analyse van het onderzoeksbureau Verdonck, Klooster & Associates volgt dat het marktaandeel van op IP-technologie gebaseerde vaste telefonie eind 2007 tussen de 10 en 30% zal bedragen.<sup>2</sup> Bellen via internet (oftewel 'voice over internet protocol', hierna: VoIP) is niet een hype, maar een blijvertje.

### Inleiding

De meeste deskundigen verwachten dat er in de toekomst uitsluitend nog via IP gecommuniceerd gaat worden. Door sommigen wordt VoIP dan ook gezien als de grootste verandering op het gebied van telecommunicatie sinds de invoering van de telefoon. VoIP kan tegen een veel lager tarief in de markt worden gezet dan de traditionele telefoondienst en er wordt geen of efficiënter gebruikgemaakt van het telefonienetwerk.<sup>3</sup>

De afgelopen jaren hebben over de hele wereld toezichthouders op de telecommunicatiemarkt zich beziggehouden met de vraag of, en zo ja hoe, VoIP gereguleerd dient te worden. Hoewel in Europa het nieuwe regelgevend kader technologie neutraal is, blijkt het moeilijk te zijn een pasklaar antwoord te vinden voor de problemen die samenhangen met VoIP; VoIP wordt door sommigen gezien als 'the biggest regulatory issue at the moment'.<sup>4</sup>

Reden genoeg dus voor een artikel waarin een overzicht wordt gegeven van de huidige juridische stand van zaken met betrekking tot VoIP. In dit artikel zullen we allereerst bespreken wat VoIP is en welke kenmerken het heeft. Vervolgens zullen we ingaan op het regelgevend kader. Ten slotte zullen we een aantal specifieke juridische kwesties met betrekking tot VoIP behandelen.

### Wat is VoIP?

Uit de literatuur en gegevens op internet blijkt dat er veel verwarring bestaat over wat VoIP is. De term wordt voor verschillende diensten en producten gebruikt. Eigenlijk is VoIP een verzamelnaam voor allerlei producten en diensten waarmee gebeld kan worden via zogenaamde pakketgeschakelde netwerken, zoals internet en ADSL. Hiermee verschilt de techniek van VoIP sterk van de techniek van de traditionele telefoondienst. De techniek van de traditionele telefoondienst vindt namelijk plaats over een circuitgeschakeld telefoonnetwerk (een *public switched telephony network* oftewel PSTN).

Kenmerk van de traditionele telefoondienst is dat voorafgaand aan het gesprek een verbinding wordt opgezet. Waar-

schijnlijk kent eenieder het beeld nog wel van de telefoniste die, handmatig, door middel van snoeren met stekkers de verbinding tussen de beller en gebelde tot stand bracht. Hoewel de verbinding allang niet meer handmatig wordt opgezet, is het nog wel zo dat de verbinding gedurende het gehele gesprek volledig beschikbaar is. Hierdoor is er sprake van een gegarandeerde constante bandbreedte, waardoor de kwaliteit van de verbinding kan worden gewaarborgd.<sup>5</sup> Bij VoIP werkt de techniek anders: het gesprek vindt niet plaats over één, maar over meerdere verbindingen. Het gesprek wordt als het ware opgeknipt in meerdere digitale pakketjes. Deze pakketjes worden voorzien van informatie die nodig is om de pakketjes het netwerk op te sturen en uiteindelijk in de juiste volgorde af te leveren op het juiste adres. Elk pakketje vindt aan de hand van de meegestuurd informatie in principe een eigen route, net als de bagageafhandeling op een luchthaven. Het kan gebeuren dat pakketjes uit hetzelfde gesprek verschillende routes volgen. Dit zou ertoe kunnen leiden dat niet alle verzonden pakketjes in de juiste volgorde op de bestemming aankomen. Daarom wordt tot slot alle informatie weer op de juiste volgorde geplaatst zodat het verzonden gesprek compleet is.<sup>6</sup>

Zoals gezegd is VoIP eigenlijk een verzamelnaam voor allerlei producten of diensten waarmee gebeld kan worden. OPTA heeft in verschillende consultatiedocumenten een onderscheid gemaakt naar vijf verschillende categorieën.<sup>7</sup> Voor de discussie over juridische aspecten zijn met name volgende drie categorieën interessant.

- *Internettelefonie van pc naar pc*. Hierbij wordt de spraakverbinding via internet opgezet door software op de computer te installeren. Voorbeelden hiervan zijn Skype en MSN. Communicatie kan alleen plaatsvinden met andere gebruikers van de software, via de computer of via een speciale telefoon die is aangesloten op de computer.
- *IP-telefonie*. Hierbij sluit de gebruiker het internet aan op een apparaat dat verbonden is met het traditionele analoge

\* Mw. mr. drs. L.H.M. (Linda) Eijpe en mr. T.T. (Thomas) van Essen zijn advocaat bij SOLV Advocaten te Amsterdam en adviseren met enige regelmaat cliënten over de juridische aspecten van VoIP. Aanbevolen citeerwijze: *Computerrecht* 2007, 3.

1 E. Kroese, 'Zuivere telefoongesprekken via Internet', *De Connectie*, nr. 4, september 2005.  
 2 OPTA, 'De retailmarkten voor vaste telefonie', besluit van 21 december 2005, Randnummer 203.  
 3 Brief OPTA van 20 november 2003 met betrekking tot 'Consultatie VoDSL en uitnodiging ronde tafel'.  
 4 Aldus Bill Kennard, manager director of the Media and Telecom group at Carlyle and former FCC-Chairman, in *Lighthead*, October 17th 2003.  
 5 L.H.M. Eijpe, 'Telefoneren over Internet', *JAVI*, nr. 5, oktober 2003.  
 6 E. Kroese, 'Zuivere telefoongesprekken via Internet', *De Connectie*, nr. 4, september 2005.  
 7 Zie bijvoorbeeld Brief Opta van 7 oktober 2004 met betrekking tot 'Generieke eindgebruikersverplichtingen pakketgeschakelde diensten'.

- telefoontoestel. Het apparaat zorgt voor de vertaling van de 'IP-taal' naar de 'analoge taal' van het telefoontoestel.
- *VoDSL*. Hierbij is de spraakdienst (fysiek) verbonden aan de breedbanddienst. De dienst wijkt technisch gezien af van bovenstaande diensten, aangezien de dienst over een ander protocollaag plaatsvindt (niet over IP maar over ATM).<sup>8</sup>

#### Kenmerken VoIP

Door gebruik te maken van een pakketgeschakeld netwerk, in plaats van het circuitgeschakelde netwerk, wordt op een efficiënte wijze gebruikgemaakt van de bandbreedte. In tegenstelling tot de voor de traditionele telefoondienst gebruikte circuitgeschakelde verbindingen, kunnen er op deze manier meerdere gesprekken of bestanden over dezelfde verbinding worden verstuurd. De kwaliteit van het VoIP-gesprek hangt onder meer af van de beschikbare bandbreedte en de kwaliteit van de *routers* en *gateways* waardoor het gesprek vervoerd moet worden.

Overigens wil het feit dat het VoIP-gesprek plaatsvindt over een pakketgeschakeld netwerk niet zeggen dat het niet mogelijk is te bellen naar gebruikers op een circuitgeschakeld netwerk. Inmiddels is het mogelijk een gesprek, met behoud van een goede kwaliteit, via een zogenaamde *gateway* om te zetten van het pakketgeschakelde internet naar de circuitgeschakelde traditionele telefoniedienst, en andersom.

Een belangrijk voordeel van VoIP zit in de kostenbesparing. Een VoIP-gebruiker betaalt weliswaar voor de afname van het datanetwerk, bijvoorbeeld de internetverbinding, maar het telefoongesprek dat daaroverheen wordt gevoerd is veelal gratis. Zolang het gesprek tenminste op internet blijft. Op het moment dat het gesprek het internet verlaat en het PSTN op gaat, zal de VoIP-gebruiker veelal weer een, traditionele, vergoeding per gebelde tik moeten betalen aan zijn VoIP-aanbieder. Immers, deze VoIP-aanbieder zal voor de gebruikmaking van het PSTN een interconnectievergoeding aan de netwerkeigenaar verschuldigd zijn en zal deze vergoeding willen doorberekenen aan zijn eigen klanten. De kosten van een dergelijk gesprek zullen echter nog steeds een stuk lager liggen dan bij een traditioneel gesprek, aangezien de VoIP-aanbieder zal proberen het gesprek zo kort mogelijk over het PSTN te vervoeren. Voor een gesprek naar Australië zal de VoIP-aanbieder bijvoorbeeld proberen om het gesprek via internet naar Australië te zenden waar het vervolgens nog maar een klein stukje over het PSTN hoeft te worden vervoerd. Op deze manier wordt het bijvoorbeeld mogelijk om tegen lokaal tarief naar Australië te bellen.

Een ander belangrijk voordeel van VoIP is dat het mogelijk wordt om allerlei 'features' aan het gesprek toe te voegen. Naast het bellen kunnen gebruikers bijvoorbeeld chatten<sup>9</sup>, vergadergesprekken voeren of gebruikmaken van videoconferencing.

Een aantal VoIP-diensten beschikt over kenmerken die nieuw zijn binnen de markt voor telefoniediensten. Zo kenmerken de door OPTA genoemde 'internettelefonie van pc naar pc' en de 'IP-telefonie' zich door een zogenaamd 'nomadisch' karakter. Gebruikers kunnen deze diensten op verschillende locaties gebruiken en zijn niet meer gebonden aan de fysiek vaste aansluiting.

Bij 'internettelefonie van pc naar pc' is het bijvoorbeeld mogelijk om waar ook ter wereld gebruik te maken van de communicatiemogelijkheden. Het enige dat nodig is, is dat op de betreffende computer de juiste software, bijvoorbeeld van

Skype, is gedownload. Indien dat het geval is, kan een gebruiker via zijn eigen account communiceren. In principe merkt niemand dat de gebruiker niet achter zijn eigen computer, maar aan de andere kant van de wereld zit.

Bij de IP-telefonie bestaat die mogelijkheid ook, maar dan op een andere manier. Gebruikers kunnen het apparaat dat gekoppeld is tussen het internet en het analoge telefoontoestel meenemen naar het buitenland en op dezelfde manier koppelen aan een ander, analog, telefoontoestel en het internet. Hierdoor wordt het mogelijk dat de gebruiker overal ter wereld op hetzelfde nummer gebeld zou kunnen worden. Ten slotte is opvallend dat met de komst van VoIP nieuwe spelers de telecommunicatiemarkt betreden; aanbieders die voorheen niets met telecommunicatie van doen hadden. Voorbeelden hiervan zijn de softwareaanbieders Microsoft met MSN en Skype met haar gelijknamig softwareprogramma. Ook de kabelmaatschappijen hebben zich massaal op de telecommunicatiemarkt gestort. Zij proberen met een zogenaamd *triple play*-aanbod (televisie, internet en telefonie) eindgebruikers aan zich te binden.

#### Regelgevend kader

Met de opkomst en het succes van VoIP kwam de vraag aan de orde of, en zo ja op welke wijze, deze diensten respectievelijk softwareproducten zouden vallen onder het regelgevend kader op het gebied van elektronische communicatiediensten. De afgelopen jaren hebben in bijna alle Europese landen de nationale regelgevende instanties zich over deze vraag gebogen. De Europese Commissie (EC) heeft een consultatieronde<sup>10</sup> aan dit onderwerp gewijd en een *frequently asked questions* (FAQ) -lijst ten aanzien van VoIP gepubliceerd.<sup>11</sup> Daarnaast heeft ook de European Regulators Group (ERG)<sup>12</sup>, een orgaan waarin alle nationale toezichthouders op de elektronische communicatiemarkt bijeenkomen, zich over VoIP uitgelaten.<sup>13</sup>

De vraag of VoIP onder het nieuwe regelgevend kader valt was een eerste goede toets voor het nieuwe Europees regel-

<sup>8</sup> OPTA, 'De retailmarkten voor vaste telefonie', besluit van 21 december 2005, Randnummer 127.

<sup>9</sup> Zie bijvoorbeeld [www.skype.nl](http://www.skype.nl).

<sup>10</sup> Commission staff working document on the treatment of Voice over Internet Protocol (VoIP) under the E Regulatory Framework – An Information and Consultation Document, 14 June 2004.

<sup>11</sup> The European Commission's Approach to Voice over IP: Frequently Asked Questions, MEMO/05/46, 11 February 2005; [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int).

<sup>12</sup> Zie [www.erg.eu.int](http://www.erg.eu.int).

<sup>13</sup> Zie [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int).

gevend kader voor de elektronische communicatiesector.<sup>14</sup> Dit nieuwe regelgevend kader is per 19 mei 2004 in de Nederlandse Telecommunicatiewet (hierna: Tw) geïmplementeerd.

De achtergrond van het nieuw Europees regelgevend kader en de Tw is onder meer de convergentie van de sectoren telecommunicatie, omroep en informatietechnologie. De onderliggende netwerken die vroeger geschikt waren voor één soort dienst zijn geschikt voor verschillende soorten diensten. Internet is hiervan een goed voorbeeld. Toegang tot internet is mogelijk via het vaste telefoonnet, het kabelnet en via satelliet, maar kan eveneens aangeboden worden via mobiele netwerken en misschien ook via elektriciteitsnetten.<sup>15</sup> De wetgever achtte het noodzakelijk regelgeving te ontwikkelen waarin rekening werd gehouden met deze convergentie van sectoren. Een belangrijk kenmerk van de nieuwe regelgeving is dan ook de technologie neutrale benadering. De opzet van de Europese regelgeving, en daarmee van de Nederlandse wet, is dat de regels onafhankelijk van de gebruikte techniek toepasselijk zijn op alle vormen van elektronische communicatie. De nieuwe wetgeving is bijvoorbeeld niet alleen van toepassing op telefonienetwerken, maar ook op satellietnetwerken en kabeltelevisienetwerken. Internetdiensten worden aldus op gelijke wijze als andere elektronische communicatiediensten behandeld.

De technologie neutrale benadering is terug te vinden in de termen die gebruikt worden in de (nieuwe) Tw. De termen 'telecommunicatiedienst' en 'telecommunicatienetwerk' zijn, daar waar mogelijk, vervangen door 'elektronische communicatiedienst' en 'elektronisch communicatienetwerk'. Bovendien is ook het onderscheid tussen vaste en mobiele openbare telefoondiensten en netwerken uit de definities verdwenen. Beide diensten en netwerken zijn in één definitie opgenomen te weten 'openbare telefoondienst' of 'openbaar telefoonnetwerk'.

Ander belangrijk kenmerk van de nieuwe regelgeving is het stimuleren van concurrentie op de markt voor elektronische communicatiediensten. De overheid moet ervoor zorgen dat technologieën en diensten in onderlinge concurrentie om de gunst van afnemers kunnen strijden en dat dit proces zo goed mogelijk verloopt, waardoor alle technologieën en diensten een faire kans krijgen om zich te bewijzen. Het nieuwe regelgevend kader beoogt de concurrentie in alle marktsegmenten te verhogen.

#### Spanningsveld binnen Tw

De beantwoording van de vraag of, en zo ja op welke wijze, VoIP gereguleerd dient te worden, raakt aan de hierboven genoemde kenmerken van de Tw. Het maakt duidelijk dat er een spanningsveld bestaat tussen de verschillende kenmerken. Wegens het technologie neutrale kenmerk zou de beantwoording van de vraag vrij eenvoudig kunnen zijn. Immers, de techniek onderliggend aan de elektronische communicatiedienst is niet relevant; wat telt is de uiteindelijke werking van deze dienst. Hieruit zou geconcludeerd kunnen worden dat als de werking van VoIP hetzelfde is als die van bestaande telefoondiensten, de regelgeving hetzelfde dient te zijn. Uit deze regelgeving vloeien, soms vergaande, verplichtingen voort.

Vanuit een concurrentiebevorderende gedachte kan het echter zeer onwenselijk zijn om VoIP onder dezelfde regelgeving te laten vallen. De kans bestaat immers dat het voor de aanbieder

van VoIP onmogelijk is om aan alle, soms vergaande, verplichtingen uit de Tw te voldoen. Zoals eerder opgemerkt zijn sommige aanbieders van VoIP nieuwe, en soms buitenlandse, marktpartijen. Deze partijen hebben vaak niet eerder met de marktspecifieke regelgeving te maken gehad en hebben hun VoIP-producten of -diensten soms ook niet ontwikkeld met deze specifieke regelgeving in gedachte. Het kan voor hen een grote belemmering zijn om te voldoen aan alle specifieke verplichtingen. De kans bestaat dus dat deze specifieke verplichtingen de nieuwkomers blokkeert bij het betreden van de markt.

#### Juridische vraagstukken

De afgelopen jaren hebben voornamelijk in het teken gestaan van de vraag of, en zo ja welke, rechten en verplichtingen uit de Tw van toepassing zijn op VoIP. Hiertoe hebben toezichthouders zich gebogen over de vraag onder welke definities uit de regelgeving en onder welke relevante markt VoIP valt. Daarnaast is een aantal specifieke juridische kwesties aan de orde gekomen die relevant zijn voor VoIP, zoals gebruik van telefoonnummers, het kunnen bellen naar alarmnummers, aftapverplichtingen en interoperabiliteitsvraagstukken. Hieronder zal op deze specifieke kwesties worden ingegaan.<sup>16</sup> Voor zover bekend, zal daarbij besproken worden wat het standpunt is van de OPTA en de Europese Commissie.

#### Definities

De beantwoording van de vraag of VoIP gereguleerd dient te worden vindt plaats aan de hand van de volgende definities uit de Tw:

*'Elektronische communicatiedienst: gewoonlijk tegen vergoeding aangeboden dienst die geheel of hoofdzakelijk bestaat in het overbrengen van signalen via elektronische communicatienetwerken (...).'*<sup>17</sup>

14 Richtlijn nr. 2002/77/EG betreffende de mededinging op de markten voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten, *PbEG* L 249/21 (hierna: richtlijn nr. 2002/77/EG).  
Richtlijn nr. 2002/58/EG betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levensfeer in de sector elektronische communicatie (richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie), *PbEG* L 201/37 (hierna: Privacyrichtlijn).  
Richtlijn nr. 2002/19/EG inzake de toegang tot en interconnectie van elektronische-communicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten (Toegangsrichtlijn), *PbEG* L 108/7 (hierna: Toegangsrichtlijn).  
Richtlijn nr. 2002/20/EG inzake de machtiging voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (Machtigingsrichtlijn), *PbEG* L 108/21 (hierna: Machtigingsrichtlijn).  
Richtlijn nr. 2002/21/EG inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (Kaderrichtlijn), *PbEG* L 108/33 (hierna: Kaderrichtlijn).  
Richtlijn nr. 2002/22/EG inzake de universele dienst en gebruiksrechten met betrekking tot elektronische-communicatienetwerken en -diensten (Universele richtlijn), *PbEG* L 108/51 (hierna: Universelerichtlijn).

15 MvT, *Kamerstukken II* 2002/03, 28 851, nr. 3, p. 4.

16 Wij hechten er belang aan op te merken dat de juridische vraagstukken die in dit artikel worden beschreven niet uitputtend bedoeld zijn. Vanzelfsprekend zijn er meer interessante vraagstukken bijvoorbeeld vraagstukken met betrekking tot privacy of consumentenbescherming. Gezien de beperkte omvang van dit artikel beperken wij ons echter tot de vraagstukken die afgelopen jaren het meest besproken zijn.

17 Art. 1.1 sub f Tw.

'Openbare elektronische communicatiedienst: elektronische communicatiedienst die beschikbaar is voor het publiek.'<sup>18</sup>

'Openbare telefoondienst: dienst die voor het publiek beschikbaar is voor uitgaande en binnenkomende gesprekken.'<sup>19</sup>

Indien VoIP onder deze definities valt, dan zullen in principe de rechten en verplichtingen voortvloeiende uit de Tw van toepassing zijn. Zo zal de aanbieder van een dergelijke VoIP-dienst zich bijvoorbeeld moeten aanmelden bij OPTA, hij kan verplicht worden gesteld interoperabiliteit te bewerkstelligen, dient te voldoen aan de verplichtingen met betrekking tot de belangen van eindgebruikers, kan verplicht zijn toegang te bieden tot alarmdiensten, en dient te voldoen aan verplichtingen met betrekking tot privacy en verkeersgegevens en aftapbaar maken van de zijn dienstverlening, enz.

Op 7 oktober 2004 heeft OPTA het consultatiedocument 'Eindgebruikersverplichtingen voor pakketgeschakelde diensten' opgesteld.<sup>20</sup> In dit consultatiedocument bespreekt OPTA de vraag of de pakketgeschakelde communicatiediensten kunnen worden gekwalificeerd als een openbare elektronische communicatiedienst of als een telefoondienst. OPTA komt in het consultatiedocument tot de conclusie dat de diensten 'IP-telefonie' en 'VoDSL' gedefinieerd kunnen worden als openbare elektronische communicatiedienst en telefoondienst.<sup>21</sup> Dit zou dus betekenen dat de rechten en verplichtingen uit de Tw op deze twee diensten van toepassing zijn.

Voorgaande betekent echter niet dat aanbieders van IP-telefonie en VoDSL die nog niet voldoen aan de verplichtingen uit de Tw, direct moeten vrezen voor allerlei sancties. Uit de praktijk blijkt dat OPTA in haar toezicht de zogenaamde *light touch*-benadering van de ERG en EC volgt. Uit uitspraken van de ERG en de EC kan worden opgemaakt dat toezichthouders terughoudend zullen optreden met het handhaven van de verplichtingen uit de regelgeving. Dit is volgens de ERG en de EC de beste manier is om concurrentie te stimuleren en te bewerkstelligen dat de nieuwe VoIP-aanbieders de markt kunnen betreden.<sup>22</sup> Hoelang deze *light touch*-benadering echter nog gevolgd zal worden is niet duidelijk, wij verwachten echter dat op het moment dat er voldoende concurrentie is de *light touch*-benadering tot de verleden tijd behoort.

### Marktanalyse

Eind 2005 heeft OPTA zijn besluit naar aanleiding van de analyse betreffende vaste telefoniemarkten gepubliceerd.<sup>23</sup> In dit besluit behandelt OPTA onder meer de vraag of VoIP onder de markten voor vaste telefonie valt en of er op deze markten maatregelen genomen dienen te worden in verband met de eventuele aanwezigheid van een partij met aanmerkelijke marktmacht.<sup>24</sup>

OPTA beperkt zich in het besluit tot de variant van VoIP die, wat functionaliteit en productkenmerken betreft, overeenkomt met de bestaande PSTN-telefoniedienst. Het gaat dan volgens het college om de volgende functionaliteiten en kenmerken:

- de mogelijkheid tot het bellen en gebeld worden op dezelfde manier als eindgebruikers gewend zijn van hun traditionele telefonieaansluiting (analoog of ISDN);

- het aankiesbaar zijn van de klant op basis van een nummer uit het nummerplan;
- de mogelijkheid om telefoons aan te sluiten met een standaardfunctionaliteit;
- niet meer dan een beperkt kwaliteitsverschil ten opzichte van gangbare vormen van vaste telefonie aangeboden over een PSTN-/ISDN-netwerk;
- een beperkte mobiliteit tijdens het gesprek.<sup>25</sup>

De dienst die hieraan voldoet wordt verder *voice over broadband* (VoB) genoemd.<sup>26</sup> Het lijkt ons aannemelijk dat de eerdergenoemde diensten IP-telefonie en VoDSL aan deze functionaliteiten en kenmerken zullen voldoen.

OPTA is van mening dat VoB in termen van productkenmerken, functionaliteiten en tarieven als een vaste telefoniedienst kan worden beschouwd die vergelijkbaar is met vaste telefoniediensten op basis van traditionele telefonie.<sup>27</sup> OPTA komt tot de conclusie dat VoB onderdeel uitmaakt van de relevante (retail)markten voor vaste telefonie. Het college onderzoekt vervolgens of er op deze markt een partij is met een aanmerkelijke marktmachtpositie en of het nodig is passende verplichtingen aan deze partij op te leggen. OPTA komt tot de conclusie dat KPN op deze markten wat betreft de traditionele vorm van vaste telefonie (behalve voor internationale telefonie) over een aanmerkelijke marktmacht beschikt.<sup>28</sup>

Ten slotte onderzoekt OPTA welke verplichtingen aan KPN dienen te worden opgelegd. Uitgangpunt bij deze verplichtingen is dat de concurrentie op de (retail)markten hiermee wordt bevorderd en dat de verplichtingen in lijn dienen te zijn met het proportionaliteits- en passendheidsvereiste.<sup>29</sup>

Voor de retailmarkten voor vaste telefonie legt OPTA KPN de volgende verplichtingen op<sup>30</sup>: tariefregulering<sup>31</sup>, non-discriminatie<sup>32</sup>, en transparantie.<sup>33</sup>

De tariefregulering bestaat eruit dat OPTA een kader voor de ondergrens en bovengrens bepaalt waarbinnen KPN haar tarieven mag vaststellen. OPTA is van mening dat, anders dan

18 Art. 1.1 sub g Tw.

19 Art. 1.1 sub x Tw.

20 Generieke eindgebruikersverplichtingen pakketgeschakelde diensten, OPTA, 7 oktober 2004 (OPTA/EGM/2004/202992).

21 OPTA heeft naar aanleiding van de consultatie nog geen zienswijze of beleidsregels gepubliceerd. Uit navraag blijkt dat OPTA waarschijnlijk dit jaar nog tot publicatie overgaat.

22 Zie [www.erg.eu.int](http://www.erg.eu.int) en [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int).

23 OPTA, 'De retailmarkten voor vaste telefonie', besluit van 21 december 2005.

24 OPTA is op grond van art. 6a.1 en 6a.2 tot een dergelijk onderzoek verplicht.

25 OPTA, 'De retailmarkten voor vaste telefonie', besluit van 21 december 2005, Randnummer 192.

26 OPTA, 'De retailmarkten voor vaste telefonie', besluit van 21 december 2005, Randnummer 129.

27 IP-gebaseerde diensten die niet wat functionaliteit betreft overeenkomen, zoals Skype en MSN, vormen echter volgens OPTA geen substituten voor traditionele telefonie diensten (zie OPTA, 'De retailmarkten voor vaste telefonie', besluit van 21 december 2005, Randnummer 561. 562.

28 OPTA, 'De retailmarkten voor vaste telefonie', besluit van 21 december 2005, Randnummer 561.

29 Art. 61.2 lid 3 Tw.

30 OPTA, 'De retailmarkten voor vaste telefonie', besluit van 21 december 2005, Randnummer 562 en 563.

31 Art. 6a.13 en 6a.14 Tw.

32 Art. 6a.12 onder a Tw.

33 Art. 6a.12 onder c Tw.

voor PSTN-diensten, voor de VoB-diensten van KPN uitsluitend een ondergrensverplichting passend is. Deze ondergrens wijkt af van de ondergrens voor de PSTN-diensten van KPN. Met deze afwijkende ondergrens voor VoB geeft OPTA KPN weliswaar de mogelijkheid te reageren op aanbiedingen van concurrenten, maar wordt tegelijkertijd voor de concurrenten duidelijk welke armslag KPN zal hebben.<sup>34</sup> Een bovengrensverplichting acht het college voor VoB-diensten niet noodzakelijk. De druk van de tarieven voor PSTN-diensten (met daarin de bovengrens regulering voor KPN) zullen ervoor zorgen dat eindgebruikers voldoende worden beschermd tegen te hoge tarieven voor de VoB-diensten van KPN.<sup>35</sup>

Dit lijkt ons een logische conclusie. De nieuwe VoIP-aanbieders zullen met name op prijs proberen te concurreren. Zolang het gesprek op het internet blijft, zal er waarschijnlijk geen tarief voor dit gesprek in rekening worden gebracht, dit zal anders zijn als het gesprek het PSTN-netwerk op moet. De VoIP-aanbieders zullen het tarief voor deze gesprekken zo laag mogelijk proberen te houden. KPN zal, binnen de door OPTA gestelde grenzen, hierin mee proberen te gaan. Dat KPN te hoge tarieven zal vragen voor haar VoIP-dienst is dus onwaarschijnlijk.

#### Toekennen van geografische nummers voor VoIP

Diverse toezichthouders hebben zich de vraag gesteld wat voor soort telefoonnummers gebruikt zouden kunnen worden voor VoIP. Een aantal Europese toezichthouders heeft zich op het standpunt gesteld dat er voor VoIP een nieuwe nummerreeks zou moeten worden uitgegeven. Zowel de EC als OPTA<sup>36</sup> hebben gelukkig onderkend dat het voor de concurrentiepositie van VoIP van belang is dat de dienst aankiesbaar is via zogenaamde geografische nummers (nummers voor netwerkgebieden, zoals 020 voor Amsterdam). Immers, gebruikers zijn bekend met deze geografische nummers en zullen niet snel een overstap maken naar een nieuwe telefoniedienst als daarvoor een onbekend nummer gebruikt wordt.

Volgens art. 1 onder *b* van het, tot deze zomer geldende, nummerplan<sup>37</sup> waren geografische nummers uitsluitend bestemd voor geografische bepaalde bestemmingen. Zoals eerder opgemerkt hebben sommige VoIP-diensten een zogenaamd nomadisch karakter en ligt de locatie van de eindgebruiker niet vast. Er bestaat een behoefte om ook voor deze nomadische diensten geografische nummers te gebruiken. Het sinds juli 2006 gewijzigde nummerplan<sup>38</sup> speelt in op deze behoefte.

Volgens dit nieuwe nummerplan kunnen geografische nummers ook worden gebruikt door gebruikers die niet op een vaste locatie bereikbaar zijn, maar wel een woon- of vestigingsplaats hebben in het bij het nummer behorende netnummergebied. Van belang is dus dat er een duidelijke band bestaat tussen de thuisbasis van de abonnee en het gebruikte netnummer. Op de nummerhouders rust een verplichting te borgen dat deze band tussen de thuisbasis en het gebruikte netnummer bestaat en ook blijft bestaan.<sup>39</sup>

Teneinde te voorkomen dat de tarieven voor het afwickelen van het verkeer voor zulke gebruikers te hoog wordt, is een bovengrens aan het interconnectie afgiftetarief gesteld. Hiermee wordt voorkomen dat VoIP-aanbieders zich geconfronteerd zien met zeer hoge interconnectietarieven voor de afgifte van een VoIP-gesprek. Het is goed dat dit gereguleerd is,

aangezien het niet ondenkbaar is dat eigenaren van telecommunicatienetwerken zullen proberen voor dit specifieke interconnectieverkeer hoge tarieven te vorderen. Consequentie van de te hoge tarieven kan zijn dat de VoIP niet kan concurreren met de traditionele telefonie diensten waardoor de concurrentie op de retailmarkt niet op gang komt.

In het nummerplan zijn eveneens twee nieuwe nummerreeksen opgenomen waarvan met name de reeks 085 voor VoIP van belang is. Met de reeks 085 speelt de wetgever in op de behoefte, die met name sinds de komst van VoIP is ontstaan, om telefoonnummers te gebruiken voor diensten met een nomadisch karakter. Met de reeks 085 probeert de wetgever ruimte te geven aan aanbieders van dergelijke diensten. Het mooie van de 085-nummers is dat ze een vergelijkbaar (bekend) imago hebben als de geografische nummers, maar niet gebonden zijn aan netnummergebieden.<sup>40</sup>

Voor de aanbieders van VoIP is de komst van het nieuwe nummerplan goed nieuws. Gebruikers van de VoIP-diensten kunnen de reeds bestaande en dus bekende telefoonnummers blijven gebruiken voor de nieuwe type dienstverlening. Hiermee is een, eventuele, blokkade voor de overstap van de traditionele telefoondienst naar VoIP weggenomen.

#### Nummerportabiliteit geografische nummers

Art. 4.10 Tw en het hieruit voortvloeiende Besluit Nummerportabiliteit<sup>41</sup> stellen regels met betrekking tot de portabiliteit van de geografische nummers. Aanbieders zijn verplicht gebruikers kosteloos de mogelijkheid te bieden het geografische nummer te blijven gebruiken, indien deze ervoor kiezen om binnen hetzelfde netnummergebied de geografisch gebonden dienst af te nemen van een andere aanbieder.<sup>42</sup>

In de toelichting van de minister op het nieuwe nummerplan wordt deze verplichting bevestigd. De minister laat weten dat het nieuwe nummerplan geen aanleiding geeft om het Besluit Nummerportabiliteit aan te passen, aangezien het voldoende duidelijk is; aanbieders van geografisch gebonden diensten zijn verplicht mee te werken aan de portering van geografische nummers.<sup>43</sup> Dit betekent dus dat een aanbieder van een traditionele telefoniedienst verplicht kan zijn mee te werken aan de portering van een geografisch nummer naar een aanbieder van een IP-telefoniedienst met een nomadisch karakter (en andersom).

#### Toegang tot alarmnummers

Een ander belangrijk issue voor VoIP is de verplichting om eindgebruikers, kosteloos en zonder toegangsbelemmeringen, toegang tot het gebruik van alarmnummers te bieden. Deze verplichting geldt op grond van art. 7.7. Tw voor aanbieders

34 OPTA, 'De retailmarkten voor vaste telefonie', besluit van 21 december 2005, Randnummer 607.

35 OPTA, 'De retailmarkten voor vaste telefonie', besluit van 21 december 2005, Randnummer 646.

36 Zie Consultatie nummerbeleid voor VoIP-diensten, OPTA, 30 november 2004 (OPTA/NER/2004/204 146).

37 *Stcrt.* 11 januari 1999, 14.

38 *Stcrt.* 18 juli 2006, 137, p. 13.

39 Zie Beleidsregels uitgifte en gebruik van nummers voor VoIP-diensten van OPTA, OPTA/TN/2006/202 091.

40 *Stcrt.* 18 juli 2006, 137, p. 13.

41 Besluit Nummerportabiliteit 10 november 1998, *Stb.* 7 mei 2004, 206.

42 Art. 2 Besluit Nummerportabiliteit 10 november 1998, *Stb.* 7 mei 2004, 206.

43 *Stcrt.* 18 juli 2006, 137, p. 13.

van een openbare telefoondienst. Onderdeel van deze verplichting is meestal dat de aanbieder gelijktijdig met de oproep van een alarmnummer het nummer van het oproepende netwerkaansluitpunt<sup>44</sup>, de naam, de beschikbare adres-, postcode- en woonplaatsgegevens van de abonnee moet verstrekken.<sup>45</sup>

Met name deze laatste verplichting vormt een technisch probleem voor aanbieders van een VoIP-dienst met een nomadisch karakter. Immers, deze aanbieder zal veelal niet op de hoogte zijn van de plaats waar de gebruiker zich fysiek bevindt. Het is dus onmogelijk voor deze aanbieder om de gevraagde gegevens mee te zenden. Bovendien zal de aanbieder moeite hebben om te bepalen naar welke dichtstbijzijnde alarmdienst hij de oproep moet doorgeven. Het is zeer goed mogelijk dat de aanbieder de oproep doorzendt naar de alarmdiensten in de woonplaats van de gebruiker, terwijl gebruiker zelf op een heel andere plek de oproep doet. Toezichthouders hebben aangegeven begrip te hebben voor aanbieders van VoIP-diensten die niet in staat zijn de toegang tot alarmnummers te bieden. Zij achten het echter van groot belang dat de eindgebruiker op de hoogte is van de beperkingen die gelden met betrekking tot de toegang tot alarmdiensten. Aanbieders dienen hun gebruikers dus van het gebrek op de hoogte te brengen.

De EC spoort partijen op de markt aan om samen tot een oplossing te komen voor voornoemd probleem. Zij roept hierbij in herinnering dat een aantal jaren geleden aanbieders van mobiele telefonie ook niet konden aangegeven waar de oproeper zich bevond. Het zou volgens de EC disproportioneel zijn om nieuwe technologieën te weren van de markt, alleen omdat ze een bepaald probleem op dat moment niet kunnen oplossen.<sup>46</sup> Wij verwachten echter dat over niet al te lange tijd deze soepele houding zal verdwijnen en dat aanbieders dan gewoon aan hun verplichtingen zullen moeten voldoen. De enkele vermelding dat er geen toegang tot alarmnummers wordt geboden, zal dan niet meer voldoende zijn. Uit de praktijk blijkt overigens dat er inmiddels een aantal, met name Amerikaanse, bedrijven op deze problematiek inspelen en drukdoende zijn met oplossingen om toegang tot alarmnummers mogelijk te maken. De kans is dus groot dat binnen niet al te lange termijn de markt zelf de, technische, problemen heeft opgelost.

#### Verplichting tot aftappen

Uit art. 13.1 Tw volgt dat aanbieders van openbare telecommunicatiediensten deze diensten uitsluitend beschikbaar mogen stellen indien deze diensten aftapbaar zijn. Aanbieders dienen bovendien mee te werken aan verzoeken van bevoegde instanties om gesprekken af te tappen of bijvoorbeeld gegevens te verstrekken.<sup>47</sup>

In de praktijk blijkt dat het aftappen van VoIP-verkeer een probleem kan zijn.<sup>48</sup> Niet alleen omdat dienstenaanbieders op zeer hoge kosten worden gejaagd, maar ook omdat aftappen technisch soms lastig is. Vaak kunnen VoIP-aanbieders, via een zogenaamde SIP-server, er nog wel achter komen welk IP-adres met welk ander IP-adres belt. Echter, het gesprek zelf zou in principe plaats kunnen vinden buiten de invloedssfeer van de aanbieder om. Zo gaat bijvoorbeeld het gesprek over VoIP via een zogenaamd *peer-to-peer*-netwerk (zoals bij Skype) niet via een server van de desbetreffende aanbieder. De aanbieder heeft in dit geval geen enkel centraal punt waarop het gesprek kan worden getapt.

Gelukkig voor Justitie blijkt echter uit de praktijk dat veel VoIP-aanbieders vanuit praktische overwegingen het VoIP-gesprek toch laten lopen via een centraal punt, een zogenaamde *proxyserver*. Met deze proxyserver wordt het technisch mogelijk het gesprek af te tappen. De wijze van aftappen via de proxyserver vertoont overigens grote overeenkomsten met het aftappen van e-mails of ander data. Net als bij e-mailverkeer is het overigens ook voor VoIP mogelijk om gebruik te maken van allerlei versleuteltechnieken die via internet verkrijgbaar zijn. Ook al wordt het gesprek dus afgetapt, dan nog blijft het lastig om de inhoud van het gesprek ook daadwerkelijk af te luisteren. Deze versleuteltechniek geldt overigens alleen als het gesprek op het internet blijft. Zodra het gesprek het PSTN op komt, kan het gesprek op dezelfde manier worden afgetapt als gesprekken via de traditionele vaste telefoniediensten.

Uit onderzoek blijkt dat bij de introductie van nieuwe diensten veelal niet wordt voldaan aan het wettelijke vereiste van aftapbaarheid. In het rapport 'Aftapbaarheid van telecommunicatie', geschreven in opdracht van het ministerie van Economische Zaken, wordt aanbevolen dat de eis dat aftapbaarheid op het moment van introductie is verzekerd, niet strikt wordt gehandhaafd. Bij ingrijpende vernieuwingen in de telecommunicatie moet het instrument ontheffing (art. 13.8 Tw) worden gebruikt om een overgangssituatie te scheppen waarin gezamenlijk, bij voorkeur in Europees verband, aan aftapbaarheid kan worden gewerkt.<sup>49</sup> Het kabinet gaat er echter van uit dat aanbieders van nieuwe technologieën bij de ontwikkeling van nieuwe diensten rekening houden met de aftapbaarheidseis en dat zij er aldus voor zullen zorgen dat hun nieuwe diensten aftapbaar zullen zijn.<sup>50</sup> Naar onze mening is dit een te eenvoudige voorstelling van zaken. Zoals hierboven opgemerkt betreden met de komst van VoIP veel nieuwkomers de telecommunicatiemarkt. Deze nieuwkomers ontwikkelen hun VoIP-producten en -diensten niet met de regelgeving in hun gedachte. Indien zij al op de hoogte zijn van de regelgeving zullen zij er waarschijnlijk alles aan doen een dienst te ontwikkelen die buiten deze regelgeving valt. Hierdoor zullen zij proberen te ontkomen aan de vergaande verplichtingen zoals de aftapverplichting.

Het kabinet onderkent dat de opsporingsinstanties en inlichtingen- en veiligheidsdiensten moeilijkheden kunnen hebben om de nieuwe technologieën, waaronder VoIP, te kunnen tappen. Volgens het kabinet is nader onderzoek noodzakelijk. Wij kunnen ons niet aan de indruk onttrekken dat het erop

<sup>44</sup> Het netwerkaansluitpunt is het fysieke punt waarop een abonnee de toegang tot een openbaar communicatienetwerk wordt geboden. In het geval van netwerken met schakelings- of routeringsfuncties wordt het netwerkaansluitpunt bepaald door middel van een specifiek netwerkadres, dat met een abonneenummer of -naam kan zijn verbonden.

<sup>45</sup> Deze verplichting geldt wanneer de aanbieder nummeridentificatie aanbiedt (art. 11.10 Tw).

<sup>46</sup> The European Commission's Approach to Voice over IP: Frequently Asked Questions, MEMO/05/46, 11 February 2005.

<sup>47</sup> Art. 13.2 e.v. Tw.

<sup>48</sup> Zie bijvoorbeeld N. de Rijk, 'VoIP-verkeer niet af te tappen', *Webwereld.nl*, 14 juni 2006 (reactie op het nieuws dat in Amerika vanaf mei 2007 alle VoIP-netwerken aftapbaar moeten zijn).

<sup>49</sup> Bert-Jan Koops e.a., *Aftapbaarheid van telecommunicatie*, TILT-Centrum voor Recht, Technologie en Samenleving, november 2005, p. 9.

<sup>50</sup> Zie brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 31 maart 2006 van de Minister van Economische Zaken met kenmerk ET/TM/6 004 137.

lijkt dat de overheidsinstanties altijd tegen een aftapprobleem zullen blijven aanlopen. Personen van wie de opsporingsinstanties de gesprekken zouden willen aftappen, zullen zo veel mogelijk gebruikmaken van VoIP-diensten en/of -producten of versleuteltechnieken waarbij aftappen juridisch dan wel technisch niet mogelijk is.

### Interoperabiliteit

De aanbieder van een VoIP-dienst die de toegang tot de eindgebruiker controleert, is volgens art. 6.1 e.v. Tw en het Besluit Interoperabiliteit<sup>51</sup> verplicht zorg te dragen voor interoperabiliteit. Met het 'controleren van de toegang tot eindgebruiker' wordt in dit kader bedoeld dat de aanbieder in staat is om selectief de communicatie met de eindgebruiker te blokkeren of te beperken.

Het zorg dragen voor interoperabiliteit houdt bijvoorbeeld in dat de VoIP-aanbieder het mogelijk moet maken dat eind-tot-eindverbindingen tot stand komen; de klant van aanbieder 1 dient te kunnen communiceren met de klant van aanbieder 2. Overigens is interoperabiliteit niet alleen een verplichting, maar ook een recht. Zo dienen bijvoorbeeld aanbieders van traditionele telefoondiensten die de toegang tot eindgebruikers controleren eveneens zorg te dragen voor interoperabiliteit indien de VoIP-aanbieder daarom verzoekt.

Uit de uitspraken van OPTA van afgelopen jaren blijkt dat de interoperabiliteit respectievelijk de interconnectie zeer vaak onderwerp van een geschil is. Bekend is dat de traditionele aanbieders van telefoniediensten onwelwillend zijn om nieuwkomers toegang te bieden tot het PSTN-netwerk of de dienstverlening, dan wel onredelijke voorwaarden aan deze toegang verbinden. Te verwachten is dan ook dat aanbieders van de traditionele telefoniediensten, blokkades zullen opwerpen voor de afhandeling van het VoIP-gesprek over het PSTN-netwerk. Wij kunnen ons bijvoorbeeld voorstellen dat de traditionele aanbieders onredelijke tarieven vragen voor de afwikkeling van het gesprek, of het gesprek slechts vanaf een hoog niveau in het PSTN-netwerk willen doorgeleiden naar het aansluitpunt van de gebelde, als gevolg waarvan er bijvoorbeeld geen lokaal, maar nationaal tarief door de VoIP-aanbieder betaald dient te worden.

Uit navraag bij OPTA volgt dat er in Nederland nog geen interoperabiliteitsgeschillen met betrekking tot VoIP hebben gespeeld.

In België is er echter onlangs wel een geschil geweest tussen de traditionele aanbieder van telefoniediensten Belgacom en de aanbieder van VoIP-diensten met een nomadisch karakter Telenet. Belgacom was van mening dat zij voorwaarden mocht stellen aan de interoperabiliteit gezien de specifieke kenmerken van de dienst van Telenet. Telenet stapte hierop naar het Belgische Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie (BIPT). Het BIPT oordeelde dat Belgacom gehouden is om interoperabiliteit te bewerkstelligen.<sup>52</sup> In zijn besluitvorming nam het BIPT onder meer mee dat de weigering om Telenet toe te laten op de Belgische markt een verstoring van de marktwerking zou betekenen.

### Afsluiting

Het duurt niet lang meer of alle telefonie zal worden afgewikkeld via internet. Ad Scheepbouwer, voorzitter van de raad van bestuur van KPN, verwacht dat dit in 2010 al een feit zal zijn.<sup>53</sup> Met de komst van VoIP verandert de markt

voor elektronische communicatiediensten en betreden steeds meer nieuwkomers de markt voor telefoniediensten. Het is goed mogelijk dat hiermee binnen niet al te lange termijn de aanmerkelijke machtsposities van KPN op de (retail)markten voor vaste telefonie komt te verdwijnen.

We kunnen dus concluderen dat de, praktische, *light touch*-benadering van de Europese Commissie en OPTA effectief is. Deze praktische benadering was overigens wel noodzakelijk. Immers, een strengere handhaving van het regelgevend kader zou tot grote obstakels voor met name de nieuwkomers in de markt hebben geleid. Gebleken is dat een aantal VoIP-aanbieders op dit moment niet kan voldoen aan sommige verplichtingen uit de Tw, zoals de verplichting om toegang tot alarmnummers te bieden. Bij een strenge handhaving was het voor deze partijen onmogelijk geweest de markt te betreden. Hieruit kan overigens worden opgemaakt dat als gevolg van de verplichtingen uit het huidige regelgevend kader de concurrentie op de elektronische-communicatiemarkt eerder wordt beperkt dan bevorderd. De Europese Commissie is zich hiervan bewust en is inmiddels begonnen met een evaluatie van het huidig regelgevend kader.<sup>54</sup>

Niet alleen de zojuist genoemde *light touch*-benadering, maar ook het recht om geografische telefoonnummers te gebruiken voor de VoIP-diensten, draagt er aan bij dat de concurrentie op de markt voor vaste telefoniediensten wordt bevorderd. Door het gebruik van geografische telefoonnummers is het voor eindgebruikers minder bezwaarlijk om over te stappen naar een relatief onbekende VoIP-dienst; de drempel voor deze nieuwe diensten is hiermee verlaagd.

Nu er sprake is van toenemende concurrentie op de markt voor telefoniediensten lijkt het ons goed te onderzoeken of de verplichtingen die in huidige wetgeving zijn opgenomen nog wel noodzakelijk zijn. Wij verwachten dat de concurrentie ervoor zal zorgen dat een aantal verplichtingen vanuit concurrentie overwegingen vanzelf door de aanbieders zullen worden ingevuld. Goed voorbeeld hiervan zijn de problemen rondom de verplichting tot het bieden van toegang tot alarmnummers. Op dit moment ontstaan er vanuit de markt allerlei oplossingen voor deze problemen, de markt lijkt hier dus zijn werk te doen. Aanvullende wettelijke verplichtingen zijn dan wellicht niet meer nodig.

De marktwerking is overigens ook merkbaar op de wholesale markt. Tot nu toe zijn blokkades voor de afwikkeling van VoIP-gesprekken op het traditionele telefonienetwerk achterwege gebleven. Uit de praktijk blijkt bijvoorbeeld dat het voor VoIP-aanbieders niet heel erg lastig is om overeenkomsten te sluiten voor het bewerkstelligen van eind-tot-eindverbindingen. Tot nu toe zijn er bij OPTA ook nog geen interoperabiliteitsproblemen gemeld.

Ten slotte zal met de komst van VoIP niet alleen de markt veranderen. Ook de telefoniedienst zelf zal verandering ondergaan. Allerlei nieuwe diensten, zoals videoconferencing en

51 Besluit Interoperabiliteit, *Stb.* 7 mei 2004, 2005.

52 Besluit van de Raad van het BIPT van 30 maart 2006 dat erop gericht is voorlopige maatregelen op te leggen om de eind-tot-eindconnectiviteit mogelijk te maken met de geografische nummers die aan Telenet voorbehouden zijn voor openbare VoIP-diensten met een nomadisch karakter.

53 Rob Hartgers, 'Telecomspecial-Interview Ad Scheepbouwer (KPN)', *Management Team* 5, 24 maart 2006.

54 Commission staff working document, review of the EU Regulatory Framework for electronic communication networks and service, 28 June 2006.

chatgesprekken, worden aan de telefoondienst toegevoegd. In een aantal gevallen, zoals bij VoIP van Skype en MSN, is er niet eens meer sprake van een dienst die wordt geleverd, maar slechts van een softwareproduct dat kan worden gedownload. Met dit stuk software creëren gebruikers als het ware hun eigen, soms besloten, telefonienetwerk.

Op dit moment vallen deze VoIP-softwareproducten en besloten telefonienetwerken buiten de regelgeving. De verplichtingen uit de regelgeving, waaronder de aftapverplichting, zijn hierop niet van toepassing. Gebruikers die niet willen dat hun gesprek wordt afgetapt maken dankbaar ge-

bruik van deze lacune. Vanuit het technologie neutrale kenmerk van de huidige regelgeving is dit natuurlijk een vreemde situatie. Want waarom valt bijvoorbeeld de VoIP-software niet onder de regelgeving, maar een vergelijkbare VoIP-dienst wel? De uiteindelijke resultaten van de diensten respectievelijk de producten kunnen immers gelijk zijn. Wij hopen dat de Europese Commissie in de hiervoor aangekondigde evaluatie van het regelgevend kader dit probleem zal meenemen en de regelgeving hierop zal aanpassen, waardoor het ook daadwerkelijk technologie neutraal zal worden.