

Telefoneren over internet

Leidt de nieuwe Telecommunicatiewetgeving tot regulering van internettelefonie en zo ja, welke consequenties heeft dit?

LINDA EIJPE Nu steeds meer huishoudens en bedrijven beschikken over breedband toegang tot het internet, beginnen de internettelefoniediensten een steeds belangrijker plaats in te nemen in de markt voor internet en telecommunicatie. Tot voor kort viel deze internettoepassing niet onder de telecommunicatieregulering. Deze situatie is echter aan het veranderen: niet alleen als gevolg van nieuwe technieken maar ook als gevolg van de nieuwe telecommunicatiewetgeving. In dit artikel wordt ingegaan op deze nieuwe technieken en de gewijzigde regulering. Met name zal worden stilgestaan bij de vraag of internettelefonie onder de nieuwe telecommunicatiewetgeving valt, maar daarnaast zullen ook de consequenties van de eventuele regulering van internettelefonie aan bod komen.

Mr. L.H.M. Eijpe is advocaat bij SOLV new business advocaten
E-mail: eijpe@solv.nl

Een paar jaar geleden maakte slechts een handvol 'backpackers' gebruik van de internettelefoniediensten. Vanuit een internetcafé konden zij via het internet op een goedkope manier het thuisfront op de hoogte houden van hun avonturen aan de andere kant van de wereld. De kwaliteit van de internetverbindingen is de laatste jaren een stuk beter geworden, waardoor internettelefonie niet enkel meer een goedkope dienstverlening voor 'backpackers' is, maar ook steeds meer door de zakelijke markt wordt ontdekt.

Juist in deze tijd van economische recessie, zullen steeds meer bellers geïnteresseerd zijn in de besparingen op de kosten voor de interlokale en internationale telefoongesprekken. Door gebruik te maken van internettelefonie wordt deze besparing mogelijk aangezien er aanbieders zijn die interlokale en internationale internetgesprekken tegen lokaal tarief aanbieden. Zo bood Cistron in mei dit jaar bijvoorbeeld bellen binnen heel Nederland en bellen naar Duitsland aan tegen een lokaal tarief. Bellen naar Australië en de Verenigde Staten was mogelijk voor slechts 4 eurocent per minuut.¹

Door de toename van de kwaliteit en de lage kosten begint internettelefonie een volwaardige concurrent voor de bestaande traditionele telefoondienst te worden. Het consultancybureau Ovum schatte begin januari 2001 dat in 2006 een kwart van de internetters via internet zal bellen. De wereldwijde beschikbaarheid, verbetering van de geluidskwaliteit en vereenvoudiging van het gebruik zijn volgens Ovum de drijvende krachten achter de groei van internettelefonie.²

Nu de vraag naar internettelefonie toeneemt en de dienst een concurrent voor de bestaande telefoondiensten begint te worden, is het tijd om te onderzoeken of internettelefonie onder de telecommunicatieregulering valt.

Hoewel de nieuwe telecommunicatiewet (hierna 'Tw') nog steeds niet van kracht is, beperkt dit artikel zich enkel tot deze nieuwe wetgeving. De huidige wetgeving zal echter wel worden gebruikt om te bekijken op welke wijze artikelen en definities dienen te worden geïnterpreteerd. Overigens is onder de huidige wetgeving ook al aandacht besteed aan de dienst internettelefonie. Zo heeft bijvoorbeeld de

Europese Commissie in een bekendmaking stilgestaan bij de vraag of internettelefonie onder de definitie van spraaktelefonie valt. Deze bekendmaking zal verderop in dit artikel besproken worden.

In dit artikel wordt allereerst stilgestaan bij de kenmerken van internettelefonie, vervolgens wordt aan de hand van de nieuwe wetgeving en de definities die daarin zijn opgenomen onderzocht of internettelefonie onder de toekomstige wet zal vallen, hierbij zal een onderscheid worden gemaakt tussen twee verschillende internettelefoniediensten. Als laatste wordt in het kort de gevolgen van de regulering voor de aanbieders van de internettelefoniedienst besproken.

Wat is internettelefonie | Internettelefonie, de naam zegt het al, is een dienst waarbij spraak via het Internet Protocol, over een pakketgeschakeld netwerk, wordt getransporteerd. De onderliggende techniek van internettelefonie verschilt sterk van de traditionele telefoondienst welke plaatsvindt over een circuitgeschakeld telefoonnetwerk ('PSTN').

Bij de traditionele telefoondienst wordt voorafgaand aan het gesprek een verbinding opgezet. Deze verbinding blijft gedurende het gehele gesprek beschikbaar en er is dus een gegarandeerde, constante bandbreedte, waardoor de kwaliteit van de verbinding kan worden gewaarborgd. Nadeel hiervan is echter dat op een inefficiënte wijze gebruik wordt gemaakt van het telefonienetwerk. Het zou efficiënter zijn indien een verbinding wordt gebruikt voor meerdere gesprekken.

Bij internettelefonie verloopt het verkeer (mede) via het Internet Protocol, hieraan ligt een pakketgeschakeld netwerk ten grondslag. Op dit pakketgeschakelde netwerk wordt het gesprek opgesplitst in digitale pakketjes welke worden voorzien van informatie die nodig is om de pakketjes in de juiste volgorde af te leveren op het juiste adres. Het gesprek wordt dus als het ware opgesplitst. Het pakketje wordt vervolgens van router naar router gestuurd om uiteindelijk in de juiste volgorde op de plaats van bestemming aan te komen. Elk pakketje kan, afhankelijk van de beschikbare verbindingen, via een andere weg over het onderliggende netwerk verstuurd worden. Door gebruik te maken van een pakketgeschakeld netwerk wordt op een efficiënte wijze gebruikgemaakt van de bandbreedte. In tegenstelling tot de in de traditionele telefoondienst gebruikte circuitgeschakelde verbindingen, kunnen er op deze manier meerdere gesprekken over dezelfde verbinding gaan.

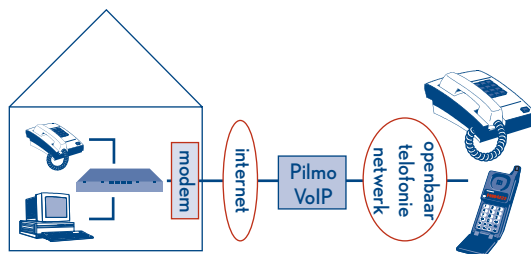
De kwaliteit van internettelefonie is afhankelijk van de beschikbare bandbreedtes van de internetverbindingen en kan sterk variëren aangezien op het internet de bandbreedte niet gegarandeerd is. Bij een slechte kwaliteit van de verbindingen kan het voorkomen dat pakketjes niet, of te laat aankomen. Als gevolg hiervan kan het gesprek worden vervormd,

kunnen delen van het bericht verdwijnen of een vertraging in de verbinding ontstaan.

Internettelefoniedienst via computers | Internettelefonie kan op verschillende manieren worden aangeboden. De meest eenvoudige dienst betreft een spraakdienst tussen twee computers. De aanbieder van deze dienst stelt in dit geval software ter beschikking aan haar gebruikers. Na installatie van deze software en het aansluiten van een headset en microfoon op de computer, kunnen de gebruikers onderling spraak via het internet verzenden en ontvangen. Vanzelfsprekend dienen de gebruikers, om dit mogelijk te maken, te beschikken over een internetaansluiting. Deze dienst zal hierna worden aangeduid als de internettelefoniedienst via computers.

Internettelefoniedienst via telefoontoestel | Bij de meest complete internettelefoniedienst wordt communicatie mogelijk gemaakt tussen twee telefoontoestellen. Bij deze dienst is het telefoontoestel van de abonnee veelal aangesloten op een modem welke de spraak direct transformeert naar het Internet Protocol. Vervolgens wordt het verkeer het internet overgestuurd en uiteindelijk wordt het afgewikkeld op het geschakelde telefoonnetwerk. Om het te kunnen afwickelen op het geschakelde telefoonnetwerk zal de aanbieder het pakketgeschakelde verkeer moeten transformeren naar circuitgeschakeld verkeer. Dit vindt meestal plaats op een VOIP/PSTN gateway. Om het verkeer bij de opgeroepene te kunnen afleveren dient de aanbieder een interconnectieovereenkomst te sluiten met een telecomaandbieder die het verkeer bij deze opgeroepene kan afleveren. Dit type dienstverlening blijft steeds populairder te worden. Rits Tele.com en Tell Me zijn afgelopen voorjaar gestart met deze vorm van internettelefonie.³

De dienstverlening van Rits Tele.com (Pilmo Gold) ziet er als volgt uit:



Bron: www.pilmo.com

Tussen het telefoontoestel en de ADSL-modem, bij de abonnee thuis, wordt een voicefinder geplaatst. Hiermee wordt het gesprek omgezet in het IP-protocol. Nadat het gesprek over het internet is vervoerd wordt het gesprek op het Voice-over-IP-platform (Pilmo VoIP) weer omgezet in gewone telefonie.



Bron: ANP

Overigens zijn er ook partijen die een tussenvorm van de twee hierboven genoemde diensten aanbieden. Eén van deze aanbieders is 12move. Bij de dienstverlening van 12move is het mogelijk om met een pc waarop de software van 12move is geïnstalleerd verbinding te maken met een telefoontoestel op het traditionele circuitgeschakelde netwerk.

Interessant is ook nog te noemen dat ADSL-aanbieders diensten aan het ontwikkelen zijn welke min of meer vergelijkbaar zijn met de internettelefoniedienst via telefoontoestellen. Bij deze dienstverlening wordt de spraak echter niet via het Internet Protocol verstuurd, maar via het ATM-protocol, dat ten grondslag ligt aan de ADSL-verbinding. In dit geval wordt de spraak niet omgezet in het IP-Protocol maar wordt de spraak voor de aansluiting met het ADSL-modem omgezet in ATM-verkeer. Vervolgens wordt het gesprek via het ATM-netwerk verspreid en uiteindelijk weer vertaald naar het circuitgeschakelde netwerk om het verkeer af te leveren. Deze dienstverlening wordt in dit artikel verder buiten beschouwing gelaten.

Kwaliteit | Met de komst van breedbanddiensten als ADSL is de kwaliteit en de snelheid van de internet verbindingen sterk verbeterd. Als gevolg hiervan is ook de kwaliteit van de internettelefoniedienst verbeterd. De gesprekken kunnen nu in principe direct, 'in real time' aankomen en de aanbieders kunnen omtrent de kwaliteit wat meer garanties geven. Op haar website geeft 12move aan dat de kwaliteit van internettelefonie tegenwoordig van een dusdanig hoog niveau is dat internettelefonie een serieus alternatief is geworden voor 'gewoon bellen'.⁴ Volgens Rits Tele.com is de kwaliteit van het gesprek zeker zo goed als bij een mobiel gesprek indien gebruik wordt gemaakt van een breedband-internet-verbinding en het abonnement voor de internettelefoniedienst via het telefoontoestel.⁵

Een belangrijk verschil tussen internettelefonie en de traditionele telefoondienst blijft de afhankelijkheid van de stroomvoorziening. Indien de stroom uitvalt,

hetgeen zoals onlangs nog in Amerika en Londen bleek zeker niet ondenkbaar is, is het niet meer mogelijk om een gesprek via internettelefonie te voeren; alle computers en routers et cetera zullen uitvallen. Bij een stroomstoring zou het echter nog wel mogelijk kunnen zijn om een traditioneel telefoongesprek te voeren, mits de gebruikte randapparaten natuurlijk niet afhankelijk zijn van de stroom. Het traditionele telefoonnetwerk is namelijk voorzien van een eigen stroomvoorziening waardoor telefoongesprekken nog steeds kunnen worden getransporteerd.

Valt internettelefonie onder de nieuwe Telecommunicatiewet?

| Om de vraag te kunnen beantwoorden of internettelefonie onder de nieuwe Tw valt, zal allereerst een korte schets worden gegeven van de achtergrond van de nieuwe wetgeving. Vervolgens zal aan de hand van definities uit de nieuwe wet worden onderzocht of de internettelefoniediensten onder een van de diensten uit de wetgeving valt. Daarbij zal tevens worden onderzocht of er buiten de wetgeving om aanwijzingen zijn waaruit blijkt dat de internettelefonie onder de wetgeving valt.

Juridische kaders | De nieuwe Tw is gebaseerd op een zestal Europese richtlijnen.⁶ Met uitzondering van de Machtigingsrichtlijn en de Privacyrichtlijn, dienden de richtlijnen voor 25 juli 2003 geïmplementeerd te zijn in de nationale wetgeving. De andere twee richtlijnen dienen voor 31 oktober a.s. geïmplementeerd te zijn. Nederland heeft de implementatetermijn niet gehaald. Op dit moment verwacht het ministerie van Economische Zaken dat de nieuwe wet in het najaar nog in de Eerste Kamer wordt besproken en dat, als alles meezit, de nieuwe wet voor het nieuwe jaar van kracht wordt.

Achtergrond van de Europese richtlijnen en de nieuwe Tw is de convergentie van de sectoren telecommunicatie, omroep en informatietechnologie. Netwerken die voorheen geschikt waren voor één soort dienst zijn geschikt geworden voor verschillende soorten diensten, voorbeeld hiervan is de kabelaansluiting, welke niet enkel meer geschikt is voor televisieprogramma's maar ook voor de toegang tot internet.

Niet alleen deze convergentie maar ook de komst van het internet is een belangrijke drijfveer geweest voor de veranderingen in de regelgeving. Met de komst van het internet zijn traditionele marktstructuren op hun kop gezet; onderscheid tussen spraak- en data-diensten is bijvoorbeeld vervaagd, traditionele tarifieringsmodellen voor communicatiediensten zijn veranderd en de bestaande regelgevingsstructuur is op de proef gesteld.⁷

In de nieuwe wetgeving is gekozen voor een (meer) technologieneutrale benadering. Er is gekozen voor één regelgevend kader voor alle transmissiediensten

in de sectoren telecommunicatie, media en informatietechnologie. De nieuwe wetgeving is daarom bijvoorbeeld niet alleen van toepassing op telefonienetwerken, maar ook op satellietnetwerken en kabeltelevisienetwerken.

Definities | Bovengenoemde achtergrond is terug te vinden in de definities van de nieuwe wetgeving; de definities zijn technologie-neutraal gemaakt. De begrippen 'telecommunicatienetwerk' en 'telecommunicatiedienst' zijn bijvoorbeeld in de nieuwe wet bijna geheel vervangen door de begrippen 'elektronische communicatienetwerk' en 'elektronische communicatiedienst'.

Om te kunnen beoordelen of de internettelefoniedienst onder de nieuwe regulering valt dient onderzocht te worden of deze dienst valt onder een van de diensten uit de wet. Van belang zijnde diensten zijn de '(openbare) elektronische communicatiedienst', de 'openbare telefoondienst' en 'openbare telecommunicatiedienst'. Indien internettelefonie onder deze definities valt zullen speciale rechten en verplichtingen van toepassing zijn.

Hieronder worden allereerst de definities op een rij gezet. Daarna zal per definitie besproken worden of de internettelefoniedienst onder de definitie valt. Hierbij zal onderscheid gemaakt worden tussen de hierboven genoemde internettelefoniedienst via computers en internettelefoniedienst via telefoontoestel.

In artikel 1.1 Tw worden deze diensten als volgt gedefinieerd:

- f. elektronische communicatiedienst: gewoonlijk tegen vergoeding aangeboden dienst die geheel of hoofdzakelijk bestaat in het overbrengen van signalen via elektronische communicatienetwerken, waaronder telecommunicatiediensten en transmissiediensten op netwerken die voor omroep worden gebruikt, doch niet de dienst waarbij met behulp van elektronische communicatienetwerken en -diensten overgebrachte inhoud wordt geleverd of redactioneel wordt gecontroleerd. Het omvat niet de diensten van de informatiemaatschappij zoals omschreven in artikel 1 van Richtlijn nr. 98/34/EG die niet geheel of hoofdzakelijk bestaan uit het overbrengen van signalen via elektronische communicatienetwerken.
- g. openbare elektronische communicatiedienst: elektronische communicatiedienst die beschikbaar is voor het publiek.
- ff. openbare telecommunicatiedienst: openbare elektronische communicatiedienst die niet uitsluitend bestaat uit het verspreiden van programma's aan het publiek.
- x. openbare telefoondienst: dienst die voor het publiek beschikbaar is voor uitgaande en binnenkomende gesprekken.

Elektronische-communicatiedienst | Centraal element in de definitie is dat dienst geheel of gedeeltelijk bestaat uit de overdracht van signalen. Het gaat hierbij dus om een echte transmissiedienst.

De wetgever merkt in de Memorie van Toelichting op dat diensten die met behulp van elektronische-communicatiediensten worden verspreid en die inhoudelijke dienstverlening betreffen niet onder de definitie vallen.⁸ De wetgever geeft daarbij de volgende voorbeelden: televisie- of radioprogramma's, abonnee-informatiediensten of internetdiensten. Deze diensten worden ook wel aangeduid als informatiediensten. Waar de exacte scheiding tussen de informatiediensten en de elektronische-communicatiediensten ligt, wordt niet geheel duidelijk.

Verder vallen ook diensten van de informatiemaatschappij,⁹ welke niet bestaan uit het overbrengen van signalen, niet onder elektronische-communicatiedienst. Voorbeelden van diensten van de informatiemaatschappij zijn het 'online aanbieden van informatie', 'online bestellen van diensten' of het 'online aanbieden van zoekfaciliteiten'.

Elektronische communicatiedienst

De kenmerken van de definitie van elektronische communicatiedienst zijn vergelijkbaar met de kenmerken van de definitie 'Telecommunicatiedienst' uit de huidige Tw.¹⁰ Ook in deze definitie staat de overdracht van signalen centraal. Onder de huidige wetgeving werd over het algemeen aangenomen dat het aanbieden van toegang tot internet door een Internet Service Provider een telecommunicatiedienst is aangezien bij deze dienstverlening de routing en overdracht van signalen een essentieel onderdeel van de dienst is.¹¹ Net als in de nieuwe wetgeving werd ook onder de huidige wet de definitie Telecommunicatiedienst onderscheiden van het begrip informatiedienst. Aangenomen werd dat het bij een informatiedienst niet zozeer zal gaan om de transmissie van de signalen, maar veel meer om de verspreiding van de inhoud van de communicatie.¹²

Bij het aanbieden van de internettelefoniedienst via computers zal de dienstverlener vaak enkel een gebruiksrecht op software verlenen. Door deze software op de computers te installeren, kunnen gebruikers spraak ontvangen en verzenden.

De dienstverlening zal niet zozeer gericht zijn op de transmissie, maar veel meer op het verstrekken van een soort informatiedienst. De dienstverlener biedt software aan waarmee, in plaats van content in de vorm van bijvoorbeeld muziek- of tekstbestanden, content in de vorm van spraak kan worden verstuurd en ontvangen. De daadwerkelijke overdracht van de signalen via elektronische communicatienetwerken zal waarschijnlijk verzorgd worden door de Internet Service Provider, bij wie de gebruikers een internet-



Bron: ANP

abonnement hebben. De internettelefoniedienst via computers zal aldus niet kunnen worden aangemerkt als een elektronische-communicatiedienst.

De internettelefoniedienst waarbij spraak tussen twee telefoontoestellen wordt aangeboden, is veel meer gericht op het overbrengen van signalen via elektronische-communicatienetwerken. In dit geval levert de dienstverlener voorzieningen waarmee de spraak vanaf het telefoontoestel kan worden omgezet in IP-verkeer en vervolgens, verderop in het netwerk, weer terug kan worden geconverteerd naar spraakverkeer. De dienstverlener dient, indien hij zelf geen toegang heeft tot de opgeroepene, interconnectiedienstverlening af te nemen van telecomproviders die wel toegang hebben tot de opgeroepene. De dienstverlener treedt hierbij dus veel meer op als een aanbieder van een communicatiedienst dan als een verspreider van informatie. Deze dienst kan aldus gedefinieerd worden als een elektronische communicatiedienst.

Openbare elektronische-communicatiedienst | In het wijzigingsvoorstel wordt een aantal rechten en plichten voor elektronische-communicatiediensten afhankelijk gesteld van de openbaarheid daarvan. Dit komt overeen met de structuur van de huidige Tw. Hoewel

het begrip openbaarheid reeds in de huidige wetgeving is terug te vinden, bestaat er nog steeds onzekerheid over de afbakening van het begrip.

In het onlangs gepubliceerde artikel 'Openbaarheid van telecommunicatienetwerken en -diensten',¹³ dat gebaseerd is op een onderzoek dat gepubliceerd is in de ITeR-reeks,¹⁴ wordt de afbakening van het begrip openbaarheid nader onder de loep genomen. Uit het artikel volgt dat bij de kwalificatie of een telecommunicatiedienst openbaar is, onder meer van belang is of de dienst rechtstreeks concurrerend is met een als openbaar aangewezen dienst, of de dienst wordt afgenomen met de doelstelling een open communicatie met zoveel mogelijk aangeslotenen op vergelijkbare communicatiediensten te kunnen realiseren en of de dienst wordt gezien als een aanbod dat voor een brede groep klanten bestemd is.

Uit deze factoren volgt dat in het geval dat een aanbieder een internettelefoniedienst aanbiedt waarvan eenieder gebruik kan maken en waarbij het tevens de bedoeling is dat in beginsel eenieder met behulp van de dienst kan worden gebeld, er sprake zal zijn van een openbare dienstverlening. In dat geval kan de dienst als een met de bestaande openbare elektronische-communicatiedienst concurrerende dienst worden beschouwd.

Openbare telecommunicatiedienst | Het begrip 'openbare telecommunicatiedienst' uit de huidige Tw blijft gehandhaafd aangezien sommige bestaande regels onder de nieuwe wetgeving blijven bestaan en deze regels enkel betrekking hebben op telecommunicatiediensten en niet op elektronische-communicatiediensten. Voorbeeld hiervan is de regeling opgenomen in hoofdstuk 13 Tw 'Bevoegd aftappen'.

Een openbare elektronische-communicatiedienst is tevens een openbare telecommunicatiedienst indien de dienst niet bestaat uit het verspreiden van programma's aan het publiek. Bij internettelefonie zal geen sprake zijn van verspreiden van programma's aan het publiek. Indien internettelefonie getypeerd kan worden als een openbare elektronische-communicatiedienst zal het tevens getypeerd kunnen worden als een openbare telecommunicatiedienst.

Openbare telefoondienst | De Nederlandse wetgever heeft ervoor gekozen om de definitie uit de Universele richtlijn¹⁵ grotendeels over te nemen, de voorbeelden uit de Europese definitie zijn echter niet overgenomen. Deze voorbeelden zijn in het Nederlandse wetsvoorstel in verschillende artikelen terug te vinden, bijvoorbeeld in artikel 7.7 waarin de toegang tot alarmnummers wordt geregeld.

Ten opzichte van de definities uit de huidige Tw zijn er drie belangrijke verschillen. Een eerste verschil zit in de verplichting dat er sprake moet zijn van binnenkomende én uitgaande gesprekken. Diensten waarbij er

alleen gesprekken uitgaan, zoals de carrieselectie-diensten, vallen niet onder de definitie.

Een tweede verschil heeft te maken met het feit dat nu zowel vaste als mobiele telefonie onder de definitie kunnen vallen, in de huidige wet was hiervoor een splitsing aangebracht. Een derde belangrijk verschil betreft de verdwijning van het gedeelte van de definitie 'van en naar netwerkaansluitpunten'. De laatste twee aanpassingen passen geheel binnen de technologie-neutrale achtergrond van de nieuwe wetgeving. De internettelefoniedienst via computers zal geschikt zijn voor inkomende en uitgaande gesprekken, maar beperkt zich tot de groep gebruikers die de software op hun computer hebben geïnstalleerd. Alleen binnen deze groep is het ontvangen en versturen van gesprekken mogelijk. Deze dienst zal dus niet voldoen aan de eis van openbaarheid en als gevolg daarvan niet onder de definitie van openbare telefoondienst vallen.

Met een internettelefoniedienst via telefoontoestellen kunnen, afhankelijk van de interconnectieovereenkomsten die de aanbieder met ander telecomproviders heeft gesloten, in principe gesprekken binnenkomen en uitgaan van over de hele wereld. Indien deze dienst aan een breed publiek wordt aangeboden en de dienst, wat kwaliteit en aantal personen dat gebeld kan worden betreft, vergelijkbaar is met de vaste telefoondienst kan beargumenteerd worden dat deze internettelefoniedienst onder de definitie van openbare telefoondienst valt.

Deze conclusie inzake de openbare telefoondienst wordt bevestigd door de bekendmaking van de Europese commissie¹⁶ uit 1998 in de kwestie of spraak over internet onder de definitie 'Openbare spraak-telefonie' valt en de zienswijze van de Engelse toezichhouder Oftel uit 2002.¹⁷ Deze bekendmaking en de zienswijze worden hieronder in het kort besproken.

Europese commissie | In de bekendmaking oordeelde de Europese commissie dat op grond van de definitie van spraaktelefonie in de Richtlijn 90/388/EEG¹⁸ spraak tussen internetgebruikers slechts als spraaktelefonie kan worden aangemerkt indien voldaan is aan de volgende criteria:

- de communicaties worden op commerciële basis aangeboden;
- ten behoeve van het publiek;
- van en naar aansluitpunten op het geschakelde openbaar telefoonnet;
- waarbij gebruikgemaakt wordt van direct transport en schakeling van spraak in real time.

Volgens de Europese commissie zou een internettelefoniedienst via telefoontoestellen kunnen voldoen aan de eerste drie criteria. De grootste problemen voorziet de Europese commissie echter met het laatste criterium. Zij oordeelt dat aangezien de transmis-

sie verloopt via het internet, het risico bestaat dat er congestie optreedt waardoor moeilijk of onmogelijk kan worden gegarandeerd dat de betrouwbaarheidsgraad en spraakkwaliteit dezelfde is als die van geschakelde openbare netten.

Indien een aanbieder van een internettelefoniedienst via telefoontoestellen de spraakkwaliteit garandeert door de reservering van bandbreedte en beweert dat de kwaliteit van de dienst dezelfde is als traditionele telefoondienst, dan zal ook aan het laatste criterium zijn voldaan, aldus de Europese commissie. In dat geval zal er sprake zijn van een spraaktelefoniedienst en valt de dienstverlening onder de regulering.

Oftel | Aan de hand van 'frequently asked questions' betreffende voice over internet heeft Oftel haar zienswijze omtrent de regulering van voice over internet bekendgemaakt. Oftel is van mening dat voor de beantwoording van de vraag of internettelefonie een openbare spraaktelefoondienst is, het van belang is of de dienst gebruikt kan worden als substituuut voor de spraaktelefoondienst. Dit is volgens Oftel het geval als de internettelefoniedienst wordt aangeboden als substituuut voor de traditionele PSTN-spraak telefonie, als de afnemers de internettelefoniedienst als een substituuut voor de openbare spraaktelefonie beschouwen, of als de internettelefoniedienst voor afnemers het enige toegangsmiddel is voor de traditionele PSTN.

Conclusies | Vanuit de technologie-neutrale achtergrond van de regelgeving kan beargumenteerd worden dat, onder bepaalde voorwaarden, de internettelefoniedienst onder de toekomstige Tw dient te vallen. Het dient niet uit te maken van welk netwerk of van welke technieken de dienst gebruiktmaakt, als de kenmerken van de internettelefoniedienst vergelijkbaar zijn met diensten die onder de wetgeving vallen, zullen in beginsel dezelfde regels van toepassing zijn.

Internettelefoniedienst via computers | Bij de internettelefoniedienst via computers beperkt de dienstverlener zich veelal enkel tot het verspreiden van software, waarmee een gebruiker spraak kan versturen naar, en ontvangen van, een andere gebruiker van de software. De dienst is meer een informatiedienst dan een transmissiedienst. De dienst zal aldus niet getypeerd kunnen worden als een (openbare) elektronische-communicatiedienst of openbare telecommunicatiedienst.

Hoewel de internettelefoniedienst via computers geschikt zal zijn voor inkomende en uitgaande gesprekken, valt de dienst ook niet onder de definitie van openbare telefoondienst. De dienst wordt veelal aan een beperkte groep aangeboden en is beperkt tot de gebruikers van de software. Het zal niet mogelijk zijn om gebruikers van normale telefoontoestellen te be-

reiken en de dienst zal dus ook niet als substituut voor de openbaar aangewezen telefoondienst kunnen worden beschouwd.

Internettelefoniedienst via telefoontoestel | Deze internettelefoniedienst is veel meer gericht op het overbrengen van signalen en kan aldus gezien worden als een elektronische communicatiedienst. Indien de kwaliteit van de internettelefoniedienst goed genoeg is, zou de dienst concurrerend kunnen zijn met een als openbaar aangewezen telefoondienst. Indien de aanbieder van de dienst daarnaast, door het sluiten van voldoende interconnectieovereenkomsten, zorgdraagt voor een groot bereik van de dienstverlening, zou de dienst een openbaar karakter kunnen hebben en geschikt kunnen zijn voor inkomende en uitgaande gesprekken over de gehele wereld. In dat geval zouden er voldoende argumenten aanwezig zijn om te concluderen dat de internettelefoniedienst via telefoontoestel onder de besproken definities van de nieuwe Tw valt.

Wat zijn de gevolgen voor aanbieders van gereuleerde internettelefonie? | In het geval dat internettelefonie een (openbare) elektronische communicatiedienst, een openbare telecommunicatiedienst en een openbare telefoondienst betreft, is een aantal rechten en verplichtingen op deze dienstverlening en de aanbieder daarvan van toepassing. Hieronder zal per dienst in het kort wat algemene rechten en verplichtingen worden opgesomd. Deze lijst met rechten en verplichtingen is slechts indicatief en is niet uitputtend bedoeld.

Openbare elektronische-communicatiedienst | Om de internettelefoniedienst te kunnen aanbieden dient de aanbieder allereerst hiervan mededeling te doen aan Opta. Opta zal deze aanbieder registreren.¹⁹ Op de aanbieder zijn vervolgens allerlei regels van toepassing op het gebied van nummerportabiliteit²⁰ en het sluiten van interconnectieovereenkomsten.²¹ Daarnaast gelden er voor de aanbieder allerlei verplichtingen ten aanzien van de gebruikers van de internettelefoniedienst. Zo dient de aanbieder bij wijziging van de overeenkomst de wederpartij de mogelijkheid te bieden gedurende vier weken voorafgaand aan het tijdstip waarop de wijziging ingaat, de overeenkomst te beëindigen.²² Bovendien dient de aanbieder zorg te dragen voor de bescherming van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van abonnees en de gebruikers van de internettelefoniedienst en dient hij in het kader daarvan passende maatregelen te treffen.²³ In dat verband worden tevens eisen gesteld met betrekking tot de verwerking van de verkeersgegevens en locatiegegevens.²⁴ Indien de aanbieder locatiegegevens van gebruikers kan verwerken, is hij verplicht

onder bepaalde voorwaarden deze aan beheerders van alarmnummers te verstrekken.²⁵ De aanbieder kan voorts onder bepaalde voorwaarden verplicht zijn om telefoonnummer en naam- en adresgegevens van een oproepende abonnee aan een derde te verstrekken indien deze hinder ondervindt van de oproepende.²⁶

Openbare telecommunicatiedienst | Zoals eerder reeds in dit artikel aangegeven rusten op de aanbieders van openbare telecommunicatiediensten verplichtingen met betrekking tot de aftapbaarheid. De aanbieder kan slechts een internettelefoniedienst aanbieden indien deze aftapbaar is. De aanbieder is verplicht mee te werken aan een bevoegd gegeven last tot aftappen.²⁷

Openbare telefoondienst | Op de aanbieder van een openbare telefoondienst rusten in het bijzonder verplichtingen ten aanzien van de bescherming van consumenten. Zo dient de aanbieder onder meer in de overeenkomsten met consumenten allerlei informatie op te nemen, bijvoorbeeld op het gebied van de diensten die hij aanbiedt, het kwaliteitsniveau daarvan en de tariefstructuur et cetera.²⁸ Bovendien dient hij de geldende tarieven en voorwaarden met betrekking tot de toegang tot en het gebruik van de telefoondiensten op een bepaalde wijze bekend te maken.²⁹ In aanvulling op het bovenstaande dient de aanbieder tevens zorg te dragen voor toegankelijkheid van de zogenaamde universele diensten. Hij dient de bijvoorbeeld de diensten van een telefoniste en een abonnee-informatiedienst toegankelijk te maken³⁰ en de toegang tot alarmnummers kosteloos ter beschikking te stellen.³¹

Afsluiting | De kwaliteit van internettelefonie is, onder meer door de komst van breedbanddiensten, de laatste jaren sterk verbeterd. Aanbieders van internettelefoniediensten geven inmiddels zelfs aan dat de kwaliteit vergelijkbaar is met mobiele telefoniediensten. Door deze kwaliteitsverbetering en door de mogelijkheid om via interconnectieovereenkomsten te zorgen voor een groot bereik van de dienstverlening, zal de internettelefoniedienst, waarop twee telefoontoestellen zijn aangesloten, wat kenmerken betreft vergelijkbaar zijn met de traditionele telefoondienst.

Deze internettelefoniedienst zal aldus onder de definities '(openbare) elektronische communicatiedienst', 'openbare telefoondienst' en 'openbare telecommunicatiedienst' vallen. Als gevolg hiervan zijn de rechten en verplichtingen uit de nieuwe Tw van toepassing op de dienstverlening en de aanbieder daarvan.

Hoewel vanuit een technologieneutrale achtergrond het logisch lijkt om de hierboven bedoelde internet-

telefoniedienst onder de toekomstige Tw te laten vallen, lijkt dit vanuit concurrentieoogpunt echter een onwenselijke situatie. Door de internettelefoniedienst te reguleren zijn aanbieders gebonden aan allerlei verplichtingen en kunnen zij zich minder vrij op de markt bewegen. Zij dienen zich onder meer te houden aan registratieverplichtingen en dienen te voldoen aan allerlei regels ten aanzien van de bescherming van gebruikers en de waarborging van universele diensten.

De regulering kan gezien het internationale karakter van de internettelefoniediensten nog eens tot extra problemen leiden. Een aanbieder van internettelefonie zal zich met name richten op de markt voor interlokale en internationale telefoongesprekken; juist op deze markt is het mogelijk om interessante aanbiedingen te doen welke tot kostenbesparing leiden bij de gebruikers.

Met de regulering van de dienstverlening zal de aanbieder in de verschillende landen steeds gebonden zijn aan verschillende wetgeving. Hoewel in Europa de lidstaten ernaar streven om de wetgeving te harmoniseren, zullen er toch per land verschillen ont-

staan in de specifieke uitwerking van de Europese richtlijnen. De aanbieder zal zich aldus steeds in de specifieke wetgeving moeten verdiepen, waardoor de aantrekkelijkheid van het aanbieden van een internettelefoniedienst welke, wat kwaliteit en bereikbaarheid betreft, vergelijkbaar is met de traditionele telefoondienst, zal afnemen. De kans bestaat dat het voor aanbieders aantrekkelijker blijkt te zijn om een 'backpackers' internettelefoniedienst tussen twee computers aan te bieden, dan om een complete internettelefoniedienst op de markt te zetten welke wat kwaliteit en bereikbaarheid betreft geschikt is voor de zakelijke markt.

Alvorens investeringen te doen in de kwaliteit en de bereikbaarheid van de internettelefoondienst, zullen aanbieders willen weten aan welke regulering zij gebonden zullen zijn. In Nederland ligt hier dus een mooie taak voor Opta. Op Europees niveau zou het niet slecht zijn als de Europese Commissie opnieuw in een bekendmaking een standpunt inneemt over de regulering van internettelefonie.

Noten

- 1 Cistron start proef met VOIP, <http://www.exibit.nl/nieuws-archief/php?id=294>.
- 2 Kwart internetters belt via internet in 2006, <http://webwereld.nl/nieuws/6331.phtml>.
- 3 Internettelefonie neemt afscheid van pc, <http://www.webwereld.nl/nieuws/14753.phtml>.
- 4 <http://www.12move.nl/serv/telefonie/default.asp>.
- 5 <http://www.pilmo.com/architecture.asp?SID=4279709S14061901PA18952997>.
- 6 Richtlijn 2002/77/EG betreffende de mededinging op de markten voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten, *PbEG* L249/21 (Hierna: 'Richtlijn 2002/77/EG'). Richtlijn 2002/58/EG betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie (richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie), *PbEG* L201/37 (Hierna: 'Privacyrichtlijn'). Richtlijn 2002/19/EG inzake de toegang tot en interconnectie van elektronische-communicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten (Toegangsrichtlijn), *PbEG* L108/7 (Hierna: 'Toegangsrichtlijn'). Richtlijn 2002/20/EG inzake de machtiging voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (Machtigingsrichtlijn), *PbEG* L108/21 (Hierna: 'Machtigingsrichtlijn'). Richtlijn 2002/21/EG inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (Kaderrichtlijn), *PbEG* L108/33 (Hierna: 'Kaderrichtlijn'). Richtlijn 2002/22/EG inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische-communicatienetwerken en -diensten (Universele richtlijn), *PbEG* L108/51 (Hierna: 'Universele richtlijn').
- 7 Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2003, 28 851, nr. 3, p. 5.
- 8 Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2003, 28 851, nr. 3, p. 89.
- 9 Diensten van de informatiemaatschappij wil zeggen de diensten die gewoonlijk tegen vergoeding, langs elektronische weg, op afstand en op individueel verzoek worden verricht. Artikel 1 Richtlijn 98/48/EG tot wijziging van Richtlijn 98/34/EG betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften, *PbEG* L217/18.
- 10 In artikel 1.1 sub e Telecommunicatiewet wordt telecommunicatiedienst als volgt beschreven: 'dienst die geheel of gedeeltelijk bestaat in de overdracht of de routing van signalen over een telecommunicatienetwerk.'
- 11 Zie bijvoorbeeld A.H.J. Schmidt, H. Franken, P.C. Knol, G.J. Zwenne, *Tekst en commentaar Telecommunicatiewet*, Deventer: Kluwer 2001, p. 9. en E.J. Dommering, N.A.N.M. van Eijk, J.A.M. Nijhof, M.L. Verberne, *Handboek Telecommunicatiericht*, Den Haag: Sdu 1999.
- 12 Zie bijvoorbeeld E.J. Dommering, N.A.N.M. van Eijk, J.A.M. Nijhof, M.L. Verberne, *Handboek Telecommunicatiericht*, Den Haag: Sdu 1999, p. 282.
- 13 H. Dries, S.J.H. Gijrath en P.C. Knol, 'Openbaarheid van telecommunicatienetwerken en -diensten', *Mediaforum*, 2003-5.
- 14 H. Dries, S.J.H. Gijrath en P.C. Knol, *Openbaarheid van netwerken en diensten in de Telecommunicatiewet*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2003.

- 15 'Openbare telefoondienst: een dienst die voor het publiek beschikbaar is voor uitgaande en binnenkomende nationale en internationale gesprekken alsook voor toegang tot hulpdiensten via een nummer of een aantal nummers in een nationaal of internationaal nummerplan, en die eventueel een of meer van de volgende diensten zou kunnen omvatten: (...) Artikel 2 sub c, Universele richtlijn.
- 16 Mededeling van de Commissie, 'De status van spraak op Internet overeenkomstig het gemeenschapsrecht, en inzonderheid overeenkomstig Richtlijn 90/388/EEG', *PbEG* 1998 C 6/4.
- 17 Frequently asked questions on the regulation of Voice over Internet Protocol services, issued by the Director General of telecommunications, 2 april 2002.
- 18 Richtlijn 90/388/EG betreffende de mededinging op de markten voor telecommunicatiediensten, *PbEG* L 192.
- 19 Artikel 2.1 wetsvoorstel Wijziging van de Telecommunicatiewet en enkele andere wetten in verband met de implementatie van een nieuw Europees geharmoniseerd regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten en de nieuwe dienstenrichtlijn van de Commissie van de Europese Gemeenschappen, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2003, 28 851, nr. 2. (hierna verder aangeduid 'Wetsvoorstel Wijziging Telecommunicatiewet').
- 20 Artikel 4.10 Wetsvoorstel Wijziging Telecommunicatiewet.
- 21 Artikel 6.1 e.v. Wetsvoorstel Wijziging Telecommunicatiewet.
- 22 Artikel 7.2 Wetsvoorstel Wijziging Telecommunicatiewet.
- 23 Artikel 11.2 en 11.3 e.v. Wetsvoorstel Wijziging Telecommunicatiewet.
- 24 Artikel 11.5 en 11.5a Wetsvoorstel Wijziging Telecommunicatiewet.
- 25 Artikel 11.10 Wetsvoorstel Wijziging Telecommunicatiewet.
- 26 Artikel 11.11 Wetsvoorstel Wijziging Telecommunicatiewet.
- 27 Artikel 13.1 e.v. Wetsvoorstel Wijziging Telecommunicatiewet.
- 28 Artikel 7.1 Wetsvoorstel Wijziging Telecommunicatiewet.
- 29 Artikel 7.2 Wetsvoorstel Wijziging Telecommunicatiewet.
- 30 Artikel 7.6 Wetsvoorstel Wijziging Telecommunicatiewet.
- 31 Artikel 7.7 Wetsvoorstel Wijziging Telecommunicatiewet.