



Universiteit
Leiden

The Netherlands

Achter de schermen van het telecommunicatierecht. Bereikbaarheid langs het meetlint: over regulering, concurrentie en maatschappelijke belangen

Duijvenvoorde, G.P. van

Citation

Duijvenvoorde, G. P. van. (2014). *Achter de schermen van het telecommunicatierecht. Bereikbaarheid langs het meetlint: over regulering, concurrentie en maatschappelijke belangen*. Leiden: Universiteit Leiden. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/31834>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/31834>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Prof.mr.dr. G.P. van Duijvenvoorde

Achter de schermen van het telecommunicatierecht.

Bereikbaarheid langs het meetlint: over regulering,
concurrentie en maatschappelijke belangen.



Universiteit
Leiden

Bij ons leer je de wereld kennen

Achter de schermen van het telecommunicatierecht.

Bereikbaarheid langs het meetlint:
over regulering, concurrentie en maatschappelijke belangen.

Oratie uitgesproken door

prof.mr.dr. G.P. van Duijvenvoorde

bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar

op het gebied van het Telecommunicatierecht

aan de Universiteit Leiden

op vrijdag 9 mei 2014



Universiteit
Leiden

In dierbare herinnering aan mijn vader.

Mijnheer de Rector Magnificus, leden van het bestuur en van het curatorium van de Stichting Telecommunicatierecht, zeer geëerde toehoorders,

1. Altijd bereikbaar

Wie dwars door centraal Australië reist, laat vele kilometers woestijn aan zich voorbij trekken en ervaart intense stilte. Maar zal daarbij ook getuige zijn van de eerste grote communicatieverbindingen die Australië met de rest van de wereld verbond. Verlaten gebouwen waar vanaf 1880 een eeuw lang werd gezorgd voor communicatie via de telegraaf en later de telefoon. De eenzaamheid van de enkele medewerkers die daar soms hun leven lang werkten in extreme omstandigheden, staat in schril contrast met wat zij daarmee tot stand brachten: de bereikbaarheid van mensen over de gehele wereld. Ook al deed een telegraafbericht er in die tijd zeven uur over om vanuit Australië naar Engeland te worden overgebracht.¹

Een groot verschil met de hedendaagse communicatiemogelijkheden. Telecommunicatie stelt ons in staat om te bellen, bereikbaar te zijn voor anderen, informatie op te zoeken via internet en televisie te kijken. Om hiervan gebruik te kunnen maken, hoeven we alleen maar een abonnement af te sluiten of een WiFi-hotspot te bezoeken en over een toestel met een scherm te beschikken. En zo kan soms zelfs in de woestijn via een satellietverbinding op internet worden gesurft.

Telecommunicatie is voor velen onlosmakelijk verbonden met het dagelijkse leven. In Nederland was in december 2013 ongeveer 95% van de inwoners aangesloten op het internet. Daarmee neemt Nederland een koploperpositie in Europa in.² Maar wellicht ook juist vanwege deze hoge participatie ervaren we de afhankelijkheid daarvan. We willen altijd bereikbaar zijn - althans op de door ons gekozen momenten - en kunnen in onze Westerse wereld niet meer zonder onze mobiele telefoon en internet en een goede verbinding of bereik. Op internetfora maar ook in de Tweede Kamer is gediscussieerd over de vraag

of mobiele telefoon en internet als een eerste levensbehoefte moeten worden gezien.³ Kan men worden afgesloten van deze communicatiemiddelen, of anders gezegd: bestaat er een recht om altijd bereikbaar zijn?

2. Een alerte wetgever

Overheden hebben vanouds een actieve rol bij het faciliteren van de bereikbaarheid van mensen, ook over de grenzen heen. Al in de tijd van de eerste telegraafverbindingen moesten internationale afspraken worden gemaakt en werd de Internationale Telegraaf Unie opgericht.⁴ Het telefoonverkeer werd in Nederland eerst grotendeels geëxploiteerd door particuliere ondernemingen, maar kwam aan het einde van de negentiende eeuw geheel in handen van de overheid. Dat bleef het geval totdat vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw in Nederland, maar ook elders in Europa stapsgewijs de staatsmonopolies werden afgeschaft en concurrentie op de markt mogelijk werd. Die regulering heeft geleid tot het introduceren van de marktwerking.⁵

De Europese Unie⁶ was en is een belangrijke aanjager van het bevorderen van de concurrentie en de totstandkoming van de interne Europese markt. De doelstelling is om zo investeringen op het gebied van de infrastructuur en innovaties, waarvan consumenten profiteren, aan te moedigen. Europa dient uit te groeien tot een “Connectief Continent”. Met de hiertoe in 2013 ontvouwde plannen voor een verordening (hierna: “de verordening”) wordt het Europees telecommunicatiebeleid tussentijds bijgestuurd in aanloop naar een volledige evaluatie in 2016.⁷ Dit is bepaald geen gemakkelijke exercitie. Net als de vier eerdere herijkingen in 1987⁸, 1999⁹, 2002¹⁰ en 2009¹¹ moeten keuzes worden gemaakt over doelstellingen van regulering en de te nemen maatregelen. En speelt de vraag naar de reikwijdte van het voorgestelde regelgevende kader: hoeveel ruimte blijft er over voor nationale lidstaten en toezichhouders? Dit heeft tot gevolg dat niet alleen de inhoud van de verordening controversieel is, maar ook de verdergaande invloed van de Europese Unie op dit terrein.

De telecommunicatiemarkt wordt sterk beheerst door regulering. Deze regulering is (zoveel mogelijk) techniekneutraal en bij voorkeur ook sectorneutraal¹² zodat technologische ontwikkelingen en de convergentie van ICT, telecommunicatie en omroep niet gehinderd worden door deze regulering. Technologische ontwikkelingen laten zich evenwel niet vanzelfsprekend sturen door regulering.¹³ De wetgever wordt keer op keer gedwongen om te beslissen over het wel of niet reguleren van de markt.¹⁴ Belangrijk is het uitgangspunt in het economisch recht om tot coördinatie te komen van de verschillende ingrepen op de markt.¹⁵

Ik wil u inzicht geven in de achterliggende systematiek van de regulering en bespreek dit vanuit het perspectief van de consument en zijn wens om altijd en overal bereikbaar te zijn. Langs dit meetlint ga ik na hoe wetgeving daaraan bijdraagt en hoe concurrentieoverwegingen en maatschappelijke belangen worden afgewogen en gecoördineerd. Wat zijn de knelpunten, nu en voor de toekomst? Ik concentreer me op de Europese wetgever,¹⁶ de rol van de Europese Commissie en nationale toezichthouders,¹⁷ waaronder de Autoriteit Consument en Markt (“ACM”) in Nederland en de Nederlandse consument.¹⁸ Uiteraard doe ik dat in de wetenschap dat telecommunicatie maar ook de consument niet binnen deze geografische grenzen blijft.

Ik behandel drie dimensies van het recht om altijd bereikbaar te zijn:

Als eerste dimensie het recht om overal aangesloten te zijn op een communicatienetwerk. In dit onderdeel kijken we achter de schermen van de universele dienstverlening.

Als tweede dimensie de keuzevrijheid van de consument om te bepalen op welke manier en via welke aanbieder hij bereikbaar is. In dit onderdeel kijken we achter de schermen van de mededingingsregels.

En als derde dimensie het recht van de consument om onbeperkt via deze aansluiting te bepalen welke toepassingen binnen diens bereik zijn. In dit onderdeel kijken we achter de schermen van de consumentenbescherming.

Vooraf sta ik eerst stil bij de achterliggende relaties en afspraken.

3. Achterliggende relaties en afspraken

Voor een goed begrip van de regulering is inzicht in achterliggende relaties en afspraken noodzakelijk. De consument ziet daar vaak weinig van: de wereld achter de *smartphone* en het mobiele abonnement is grotendeels onzichtbaar en voor de meeste consumenten ook niet interessant. Deze wereld is voor aanbieders, wetgevers en toezichthouders wel relevant.

Dit kan met het volgende voorbeeld worden toegelicht:

Stel dat ik een mobiel abonnement heb bij KPN en ik bel met een vriend die een abonnement heeft bij Vodafone. In dit geval gaat het gesprek de volgende route: eerst zoekt mijn *smartphone* contact met het netwerk van mijn aanbieder KPN. In veel gevallen wordt mijn gesprek naar de dichtstbijzijnde antenne overgebracht en daarna (vaak via doorgifte via een vast netwerk) naar het Vodafone-netwerk waar het op dat netwerk wordt afgeleverd. Dit vereenvoudigde voorbeeld laat zien dat bij deze communicatie ten minste twee mobiele netwerken betrokken zijn. Voor het kunnen overdragen van het gesprek van het KPN-netwerk naar het Vodafone-netwerk moeten niet alleen technische afspraken worden gemaakt, maar ook tariefafspraken. Vanouds wordt in Europa het systeem gehanteerd waarbij de onderneming die het gesprek aflevert op het andere netwerk betaalt voor deze afgifte.¹⁹ In dit voorbeeld dient KPN dus te betalen aan Vodafone voor de afgifte van mijn gesprek.

Ben ik evenwel met mijn *smartphone* thuis via WiFi verbonden en Skype ik met mijn vriend dan vindt de communicatie op een andere manier plaats, namelijk via mijn breedbandaansluiting en het internet met gebruikmaking van de geïnstalleerde Skype-software als applicatie. Hiermee is het Skype-gesprek vergelijkbaar met de andere toepassingen die via internet worden geraadpleegd, en ook met, bijvoorbeeld, WhatsApp. De relaties achter de schermen van dit bericht zijn anders dan in het eerdere voorbeeld: ik moet Skype installeren op mijn

smartphone en mijn vriend moet datzelfde doen. De Skype-aanbieder en mijn internetaanbieder hoeven hiervoor geen afspraken te maken.

Twee vergelijkbare wijzen van communiceren, maar twee totaal verschillende achterliggende relaties. Als consument is voor de eerste traditionele vorm van communiceren van belang wat de prijs is van het gesprek en de omvang van zijn belbundel. Voor de tweede vorm van communiceren is zijn internetabonnement en de databundel relevant: het gesprek zelf is gratis. In beide gevallen is een goed bereik en aansluiting op een vast of mobiel netwerk essentieel.

Het ingrijpen van de wetgever is eveneens verschillend. In beide voorbeelden heeft de wetgever de transparantie over de aangeboden diensten willen waarborgen door de aanbieder te verplichten naar zijn klant transparant te zijn over kosten en abonnementsvormen.²⁰ Deze verplichting geldt alleen voor de aanbieder van een openbare elektronische communicatiedienst. De definitie van een elektronische communicatiedienst is zeer ruim, namelijk iedere overdracht, uitzending of ontvangst van signalen door middel van kabels, radiogolven, optische middelen of andere elektromagnetische middelen.²¹ Het begrip aanbieder van een openbare elektronische communicatiedienst is echter beperkt tot het beschikbaar stellen van deze diensten aan het publiek: hieronder valt de aanbieder die het mogelijk maakt om via het mobiele netwerk te bellen en toegang te krijgen tot het internet, maar niet de aanbieder van Skype-dienstverlening. Skype biedt alleen software aan die communicatie mogelijk maakt tussen Skype-gebruikers en als deze communicatie beperkt blijft tussen het onderling via een gesloten protocol *peer-to-peer* (*p2p*) verzenden van data, wordt er door Skype geen (openbare) elektronische communicatiedienst aangeboden. Als Skype de mogelijkheid biedt om van en naar een bestaand vast of mobiel nummer te bellen, zou daarvan wel sprake kunnen zijn.²² Aanbieders van diensten zoals Skype of WhatsApp worden ook wel *over the top* (OTT)-partijen genoemd, omdat zij communicatie- en informatiediensten

aanbieden die gebruik maken van de internet-connectiviteit over een breedbandaansluiting.²³

Naast de verschillen in de directe relatie tussen aanbieder en consument, zijn er ook verschillen in het wettelijk kader voor wat betreft de achterliggende relaties. In het algemeen moeten aanbieders ervoor zorgen dat consumenten elkaar over en weer kunnen bereiken als zij zich op verschillende netwerken bevinden (de zgn. interoperabiliteit).²⁴ In het eerste voorbeeld bestaat daarnaast specifieke regulering vanwege zorgen over de hoogte van het afgiftetarief. Er zijn maximumtarieven vastgesteld die voor de afgifte door de ontvangende aanbieder in rekening mogen worden gebracht.²⁵ In het tweede voorbeeld gelden deze regels niet, maar heeft de wetgever willen veilig stellen dat de Skype-applicatie niet wordt geblokkeerd door de aanbieder van internettoegangsdiensten en beschikbaar is voor beide gebruikers. Dit wordt ook wel aangeduid met netneutraliteit.²⁶

Het voorbeeld geeft een deel van de achterliggende relaties weer, vooral ook om te illustreren hoe deze voor een ogenschijnlijk vergelijkbare dienst kunnen verschillen. De onderliggende relaties kunnen nog een slag dieper worden uitgewerkt als daarbij ook de verschillende “grondstoffen” van de aanbieders worden betrokken, zoals frequenties voor de mobiele aanbieders of de nummers. Verder kan er op verschillende lagen in het mobiele of vaste netwerk toegang worden verleend aan aanbieders die via dat netwerk diensten willen aanbieden, zoals internetaanbieders.²⁷ Aanbieders zijn zo weer afnemers van andere aanbieders. Deze relaties en afhankelijkheden zijn typerend voor de telecommunicatiesector.

Kortom, achter de internetaansluiting thuis of de SIM-kaart van de mobiel, bevindt zich een complexe wereld van afspraken. Veel van de telecommunicatieregulering richt zich daar vooral op en is voor de meeste consumenten dan ook lastig te volgen.

Dan kom ik nu toe aan de eerste dimensie.

4. Overall aangesloten?

De eerste dimensie is of de consument een recht heeft om te worden aangesloten op een communicatienetwerk. Het antwoord op deze vraag is met de Telecommunicatiewet in de hand op het eerste gezicht gemakkelijk te geven en luidt bevestigend: hij moet worden aangesloten op een netwerk en daarover kunnen bellen.²⁸ De aansluiting moet ook de mogelijkheid bieden tot internettoegang, maar dit is een basisaansluiting en dus geen toegang via snelle glasvezelnetwerken of via draadloos internet.²⁹ KPN is als enige aanbieder aangewezen om deze universele dienstverplichting uit te voeren.³⁰

Maar om eerlijk te zijn: is dit nu de dienst die een gemiddelde consument tegenwoordig voor ogen zal hebben staan bij zijn perceptie van bereikbaarheid? Dit basisabonnement biedt onvoldoende capaciteit om zijn wensen te vervullen, zoals bijvoorbeeld *streaming*. De aanbieder mag de aansluitverplichting invullen met een mobiel telefoonabonnement, maar dat zal evenmin de ruimte bieden die hij wenst. Immers, de aanbieder is degene die dit bepaalt en niet de consument. Dat betekent dat hij alleen een betaalbaar abonnement kan afdwingen op zijn huisadres, zoals dat wordt aangeboden.

Aanbieders van mobiele netwerken zijn verplicht om in het kader van de aan hen verleende vergunning voor het gebruik van frequenties hun netwerk uit te rollen, maar dat is geen aansluitverplichting.³¹ En zelfs deze uitrolverplichtingen zijn beperkt, zodat zij niet verplicht zijn om in heel Nederland in bedekking te voorzien. Dat geldt ook voor het pakket frequenties dat eind 2012 via een omvangrijke multibandveiling voor 17 jaar werd toegewezen aan mobiele aanbieders.³² Dit is een weloverwogen beslissing geweest: de minister wilde zo rekening houden met onder andere de investeringskosten maar sprak wel de verwachting uit dat aanbieders zelf tot verdere uitrol van supersnelle netwerken zouden overgaan.³³ Concurrentie door nieuwe toetreding tot de markt en daarmee het toedelen

van frequenties aan nieuwe partijen stond voorop. De voorgestelde verordening geeft lidstaten ook in de toekomst ruimte om deze afweging te maken.³⁴

Kijken we naar de mogelijkheden voor aansluiting op snelle vaste netwerken dan is ook daar gekozen voor marktwerking. Faalt deze marktwerking dan is er ruimte voor financiële steunverlening aan lokale glasvezelinitiatieven.³⁵ Hierdoor wordt voor de consument in 'witte gebieden', waar geen vergelijkbare snelle breedbandinfrastructuur voor handen is, de aanleg van deze infrastructuur vergemakkelijkt, maar niet gegarandeerd.³⁶

De Commissie roept in de verordening lidstaten op tot het openstellen van WiFi voor het publiek in of nabij openbare gebouwen.³⁷ Maar deze pragmatische oproep leidt - alleen al vanwege het feit dat deze dienst aanpalend is aan de publieke dienstverlening en de beperkte openstelling van die gebouwen - niet tot een structurele oplossing voor degenen die thuis geen adequate aansluiting hebben, bijvoorbeeld om met dezelfde overheid te kunnen communiceren.

Al met al bestaat er een wettelijke aansluitplicht maar deze is nog sterk geënt op een minimale vaste telefoonaansluiting met een accent op de betaalbaarheid daarvan. Dit sluit niet aan bij de perceptie van het merendeel van de consumenten om overall te zijn aangesloten. Zij zullen moeten vertrouwen op de marktwerking en de investeringen die in de netwerken worden gedaan. En daarmee kom ik bij de tweede dimensie, namelijk hoe zorgen we ervoor dat iedereen aangesloten blijft naar zijn keuze en dat er zodanige ruimte is in de wetgeving om de aanleg en innovatie te stimuleren.

5. Keuzevrijheid bij het bepalen van bereikbaarheid

De vrijheid om te kiezen hoe je je laat aansluiten en je bereikbaarheid te bepalen is in de afgelopen vijf en twintig jaar een belangrijke doelstelling geweest van regulering. De aanname is dat concurrentie en marktwerking leidt tot meer keuzemoge-

lijkheden voor consumenten, verbetering van de kwaliteit van diensten en verlaging van prijzen. Consumenten kunnen dan zelf bepalen van welke aanbieder zij de diensten afnemen en overstappen als zij niet langer tevreden zijn.

Het algemeen mededingingsbeleid is één van de instrumenten om deze doelstelling te bereiken.³⁸ In de telecomunicatiesector is daarnaast het mededingingsrecht ingezet als onderdeel van een actief reguleringsbeleid om markten vooraf te reguleren. Dit wordt daarom ook wel genoemd *ex ante-regulering*.

5.1. Systematiek van *ex ante-regulering*

Deze regulering startte met een zeer ingrijpende periode waarin de Commissie via autonoom door haar uitgevaardigde mededingingsrichtlijnen lidstaten dwong hun staatsmonopolies stapsgewijs af te schaffen.³⁹ In de periode daarna - vanaf 1998 - moest worden voorkomen dat de voormalige staatsmonopolies hun machtsposities zouden misbruiken en de markt (alsnog) verstoren. Zij kregen zogenaamde asymmetrische verplichtingen opgelegd onder de benaming *Open Network Provisions* (ONP).⁴⁰ In 2002 werd deze systematiek gewijzigd en werd via een vernuftig systeem het mededingingsrecht geïntroduceerd als middel voor toezichthouders om regelmatig de markten voor elektronische communicatie prospectief te analyseren. Daarbij geeft de Commissie instructies mee aan lidstaten in de vorm aanbevelingen en richtsnoeren,⁴¹ *soft law*, en is de toezichthouder verplicht om een voorgenomen besluit vooraf aan de Commissie voor te leggen.⁴² Met deze systematiek wordt een dringend appèl gedaan op de nationale toezichthouders om met deze *soft law* rekening te houden.⁴³ In de afgelopen zes jaren zijn naar schatting ruim 900 voorstellen met concept marktanalyses door de Commissie beoordeeld.⁴⁴

In Nederland houdt de ACM eens in de drie jaar een marktanalyse voorafgaand aan een nieuwe reguleringsperiode.⁴⁵ De ACM begint daarbij met het analyseren van de detailhandelsmarkten. Dit zijn de markten waarop producten en diensten aan consumenten worden aangeboden. Bijvoorbeeld of het

bellen via een vast netwerk en het bellen via Skype tot dezelfde markt behoort en of die markt concurrerend is. Vervolgens worden ook de achterliggende relaties, zoals de groothandelsrelaties, nauwkeurig onderzocht. Als blijkt dat een markt niet daadwerkelijk concurrerend is en er ondernemingen zijn met een aanmerkelijke marktmacht,⁴⁶ dan moet ACM vaststellen welke passende verplichtingen worden opgelegd. Zo zijn bijvoorbeeld in 2013 aan veertien mobiele aanbieders in Nederland maximum tariefverplichtingen voor gespreksafgifte opgelegd.⁴⁷ KPN is verplicht om ondernemingen toegang te verlenen tot haar netwerk zodat zij daarover internetdiensten kunnen leveren.⁴⁸

Het doel is om tot *ex ante-regulering* te komen dat als het ware als een maatpak wordt aangemeten bij ondernemingen met aanmerkelijke marktmacht. Deze ondernemingen krijgen precies die verplichtingen opgelegd die nodig zijn om de concurrentie goed te laten verlopen. Zo moet de concurrentie en toetreding van, bijvoorbeeld, aanbieders van breedbanddiensten worden gestimuleerd maar ook de investeringen in netwerken en bandbreedte. De belangen van consumenten bij voldoende keuze, kwaliteit en tarieven worden in dit kader meegewogen.⁴⁹ Voordat het maatpak definitief is aangemeten, moet ACM de Commissie verplicht consulteren. De Commissie beoordeelt daarbij de afbakening van de markt en de opgelegde verplichtingen en kan het maatpak afkeuren als er ernstige twijfels bestaan over de verenigbaarheid van de markt-afbakening met het Europees recht en de doelstellingen van het Europees telecomunicatiebeleid.⁵⁰ ACM kan daarna beslissen om het maatpak uit te leggen, in te nemen of er maar helemaal vanaf te zien.

De systematiek is dwingend. Er mogen geen verplichtingen aan aanbieders worden opgelegd als dit proces niet is doorlopen. Ook niet door andere instanties dan de ACM zoals het Hof van Justitie in het najaar van 2013 bepaalde ten aanzien van maximum tariefverplichtingen die de gemeente Hilversum had opgelegd aan de kabelexploitant UPC.⁵¹ Deze lijn is kort

daarna doorgetrokken naar de door de Nederlandse wetgever aan kabelmaatschappijen opgelegde wederverkoopverplichting van de distributie van omroepprogramma's. De civiele rechter verklaarde begin 2014 met het arrest van het Hof van Justitie in de hand de betreffende wettelijke regelingen onverbindend. In beide gevallen werd tevergeefs een beroep gedaan op de belangen van consumenten bij de tarifiering van het basispakket respectievelijk de vrijheid te kunnen kiezen bij wie het televisiepakket wordt afgenomen.⁵²

5.2. Toekomst van de *ex ante*-regulering

Met de gekozen systematiek kon in een periode waarin markten steeds concurrerender werden met een maatpak benadering nauw worden aangesloten bij de feitelijke situatie op de markt. Niettemin vraag ik me af of dit voor de toekomst nog een effectief instrument is om de keuzevrijheid van de consument veilig te stellen. Ik noem daarvoor drie redenen:

De eerste reden is de gebrekkigheid van de systematiek zelf. In de mededingingsrechtelijke literatuur zijn terecht vraagtekens geplaatst bij de relevantie van het concept van de afbakening van de relevante markt in sectoren met snelle technologische ontwikkelingen.⁵³ Ook al mag daarbij geen rekening worden houden met de potentiële concurrentie, de toezichthouder zal uiteindelijk in zijn beoordeling wel de effecten van de technologische ontwikkelingen in de toekomst moeten inschatten.⁵⁴ Hij moet, bijvoorbeeld, de effecten inschatten van aanbieders als WhatsApp die in korte tijd van niets tot marktleider kunnen uitgroeien. Maar ook of toekomstige keuzemogelijkheden van consumenten zouden kunnen worden beperkt doordat ondernemingen hun machtspositie misbruiken, zoals door het blokkeren van toegang. Als dat het geval is, moeten verplichtingen worden opgelegd die precies passend deze mogelijke schadelijke effecten wegnemen. Moeilijke analyses en inschattingen maar die wel een gedegen juridische onderbouwing vergen en onder het Nederlandse bestuursrecht moeten voldoen aan een hoge bewijslast.⁵⁵

De tweede reden is dat de vrijheid van de toezichthouder steeds meer wordt beperkt. De door de Commissie benoemde te reguleren markten zijn vrijwel allen groothandelsmarkten, dus de markten die zich achter de schermen bevinden en niet de directe relatie tussen aanbieder en consument betreffen.⁵⁶ Het lijstje markten is in de afgelopen jaren fors geslonken en zal, als de concept aanbeveling relevante markten uit 2013 ("concept aanbeveling") wordt aangenomen, nog verder slinken.⁵⁷ Dan blijven grofweg nog over de gespreksafgiftemarkten en de toegang tot vaste netwerken zoals koper, glasvezel of coax. We lijken daarbij - althans vanuit de concept aanbeveling - op de 'bodem' van de te reguleren markten te zijn gekomen.

Toezichthouders mogen markten die niet op het lijstje staan in principe niet reguleren.⁵⁸ Voor markten die wel op het lijstje staan moet de toezichthouder nog steeds een omvangrijke marktanalyse uitvoeren maar wat voegt dat nog toe? Kijken we, bijvoorbeeld, naar de markt voor afgiftetarieven dan lijkt het uitgangspunt van de concept aanbeveling en het onderliggend rapport van Ecorys te zijn dat *over the top*-diensten zoals Skype en WhatsApp in de periode tot 2020 nog geen substituut zullen vormen voor vaste of mobiele telefonie.⁵⁹ De indirecte concurrentiedruk van deze toepassingen zal op deze afgiftemarkt nog onvoldoende zijn om aan te nemen dat de bestaande machtsposities zullen verdwijnen.⁶⁰ Gelet op deze constatering is het de vraag waarom de toezichthouder simpelweg niet kan terugvallen op deze algemene analyse van de Commissie.⁶¹ Waarom zou hij zich veel tijd en moeite moeten getroosten om de ontwikkelingen in kaart te brengen terwijl hij uiteindelijk zeer weinig mogelijkheden heeft om af te wijken van de visie van de Commissie? Hetzelfde geldt voor de analyse van de verplichtingen als deze in een aanbeveling zijn uitgewerkt, zoals de tariefaanbevelingen over gespreksafgifte.⁶² Deze kon tot nu toe door de Nederlandse toezichthouder niet volledig worden uitgevoerd vanwege het ontbreken van een wettelijke grondslag.⁶³ Voor de toezichthouder zou een eenvoudiger methode bijdragen aan de snelheid, eenduidigheid en de voorspelbaarheid van regulering.

De derde reden voor heroverweging van het huidige systeem is dat de concept-verordening de complexiteit voor de toezichthouders nog meer zal vergroten doordat zij ook met deze rechtstreeks werkende bepalingen rekening moeten gaan houden in hun marktanalyses. De Commissie verwijst summier naar deze afstemming in de concept aanbeveling maar laat de invulling daarvan bij de toezichthouders liggen.⁶⁴ En schuift daarmee in feite ook de moeilijke taak om een juiste coördinatie te bereiken door naar de toezichthouders. De markt-analysetrajecten lenen zich daar echter niet goed voor: het toetsingskader is primair gericht op een concurrentieanalyse en het risico bestaat dat de coördinatie op verschillende wijzen en verbrokkeld per lidstaat plaatsvindt.

We zien dat er wordt gekozen voor meer sturing vanuit Europa, als de verordening zijn beslag gaat krijgen, maar ook dat er behoefte is aan meer snelheid, eenduidigheid en minder onzekerheid op nationaal niveau. Gelet hierop zouden de afwegingen tussen concurrentie, innovatie en consumentenbelangen op Europees niveau moeten worden gemaakt. Hoe de verschillende ingrepen op de markt op dat niveau zouden moeten worden afgestemd, is één van mijn onderzoeksthema's. Denkbaar is, bijvoorbeeld, om voor de overgebleven groothandelsmarkten van de afgiftetarieven en de toegang tot het koper-, glasvezel- of coaxnetwerk, geharmoniseerde regels op te stellen waarin de toegangsverplichtingen worden ingevuld. Voor de concrete aanwijzing van aanbieders door de nationale toezichthouders zou een ONP-achtige benadering kunnen worden toegepast gerelateerd aan een bepaald minimum marktaandeel⁶⁵ of aan verticale integratie van de aanbieder.

Ik realiseer me dat hierbij de flexibiliteit van het huidige systeem wordt verlaten wat zowel voor toegang verlenende partijen als toegang zoekende partijen onwennig kan aanvoelen. Een confectiepak kan immers niet tippen aan een mooi aangemeten maatpak. Maar een maatpak dat uiteindelijk toch op een confectiepak moet gaan lijken verliest ook zijn charme en rechtvaardigt niet al het werk dat daaraan moet worden

verricht. De benadering houdt in dat op Europees niveau regelmatige marktanalyses worden gehouden, met aandacht voor technologische ontwikkelingen, nieuwe aanbieders en gebruikspatronen van consumenten. De voordelen van een beter ingebed Europees beleid, snelheid en reguleringszekerheid wegen op tegen de nadelen van een mogelijk wat meer starre regelgeving.

Samengevat, een ingewikkeld stelsel van marktregulering draagt door lange doorlooptijd, onzekerheid over de uitkomst en gebrek aan coördinatie niet bij aan het stimuleren van investeringen in innovatie en diensten. En dus is het maar de vraag of het bijdraagt aan de keuzemogelijkheden van de consument.

6. Onbeperkt toegang tot applicaties en *content*

Dan kom ik nu toe aan de bespreking van de derde dimensie, namelijk het recht van de consument om deze aansluiting te gebruiken en onbeperkt te bepalen welke toepassingen binnen zijn bereik zijn. We kijken hiervoor achter de schermen van de consumentenbescherming.

6.1. Transparantie

In algemene zin wordt met de consumentenbescherming veilig gesteld dat de consument ook daadwerkelijk de voordelen van het door concurrentie verbeterde aanbod en zijn keuzevrijheid kan benutten. Dit houdt in dat aanbieders transparant moeten zijn in hun dienstverlening zodat consumenten weten waarvoor ze kiezen en ook kunnen overstappen naar andere aanbieders. Om de consument op dit punt beter te beschermen zijn in de afgelopen jaren aan aanbieders van openbare elektronische communicatiediensten specifieke verplichtingen opgelegd.⁶⁶ Zij betreffen, onder andere, de duur van de aangegane overeenkomsten, overstapmogelijkheden⁶⁷ en de transparantie over tarieven⁶⁸ ook bij roaming in het buitenland.⁶⁹

In toenemende mate heeft de continuïteit van de dienstverlening,⁷⁰ de kwetsbaarheid van netwerken en daarmee de

‘tele-kwetsbaarheid’⁷¹ van de maatschappij de aandacht. In een in maart 2014 gepubliceerd voorontwerp is een verplichting van aanbieders opgenomen tot financiële compensatie bij een technische storing of uitval van het netwerk en daarmee voor het eerst een wettelijke compensatie voor het tijdelijk geen bereik hebben.⁷²

De gedetailleerde consumentenverplichtingen grijpen fragmentarisch diep in op de nationale wetgeving.⁷³ Voor de toekomst is het gewenst om meer coördinatie te bereiken, zowel met de *ex ante*-regulering en universele dienstverplichting als ook tussen de specifieke en algemene regels van consumentenbescherming.⁷⁴ Dit laatste is van belang omdat de *over the top*-partijen, zoals Skype en WhatsApp, geen aanbieders zijn van openbare elektronische communicatiediensten en daarom niet vallen onder de specifieke regels. Er moet dan ook worden nagedacht of zij alsnog hieronder moeten worden gebracht of dat wordt gekozen voor minder specifieke verplichtingen voor alle vergelijkbare dienstenaanbieders.

6.2. Netneutraliteit

De transparantieverplichtingen dragen bij aan het invulling geven aan de keuzevrijheid van de consument. Niettemin zijn deze verplichtingen onvoldoende geacht om te garanderen dat hij de aansluiting onbepaald kan gebruiken, te weten ook voor applicaties, zoals Skype en WhatsApp. Daarom heeft de Nederlandse wetgever als eerste land in Europa gekozen voor een nieuw soort verplichting, namelijk de netneutraliteitsverplichting. Deze verplichting is op 1 januari 2013 in werking getreden en verbiedt de aanbieder van internettoegangsdiens- ten om diensten of toepassingen op internet te belemmeren of te vertragen.⁷⁵ Hij mag dus geen onderscheid maken tussen de verschillende soorten datastromen die hij aanbiedt. Met andere woorden: de aanbieder mag geen *apps* blokkeren, filteren of vertragen (“afknijpen”), behalve als dit nodig is voor netwerkmanagement en dergelijke.

In alle opzichten is dit een bijzondere bepaling. Ten eerste is deze als *ad hoc*-regelgeving⁷⁶ summier in de Telecommuni- catiewet opgenomen zonder dat daarvoor een basis was te vinden in het Europees kader. Tijdens de laatste wijziging van dat Europese kader in 2009 was de afsluiting van het internet weliswaar een discussiepunt, maar deze was gerelateerd aan de mogelijkheden om in te grijpen als er bijvoorbeeld auteurs- rechtelijk beschermd materiaal via internet zou worden verspreid.⁷⁷ Pas in de verordening zal een basis worden gecreëerd op Europees niveau al is het de vraag of de uiteindelijke bepa- ling zo ver zal gaan als de huidige Nederlandse verplichting.⁷⁸ Daarmee is de bepaling zelf kwetsbaar.⁷⁹

Ten tweede wordt deze bepaling gezien vanuit het perspectief van een open en vrij internet en het fundamentele recht van vrijheid van meningsuiting.⁸⁰ En daarmee zijn de debatten over dit onderwerp, zoals ook rond de behandeling in het Europees Parlement⁸¹ begin april 2014, heftig en soms emotioneel. Op- vallend is dat er op dit punt onvoldoende vertrouwen is in de werking van de mededingingsrechtelijke en consumentenrech- telijke regulering. Maar is dat terecht?

Kijken we naar het eerder besproken systeem van het opleggen van verplichtingen aan aanbieders via *ex ante*-regulering dan is kenmerkend dat Skype en andere *over the top*- partijen meestal zelf geen aanbieders zijn van openbare elektronische commu- nicatie. De aanbieders van internettoegang aan consumenten zijn dat wel, maar zij opereren op een markt die - zoals we eer- der zagen - niet als een te reguleren markt wordt beschouwd. Wel speelt de mogelijke concurrentiedruk van de *over the top*-partijen indirect een rol voor regulering van de achterlig- gende groothandelsmarkten. Als aanbieders hun netneutraal toegangsbeleid inzetten in de concurrentiestrijd bij het aanbie- den van een aansluiting, dan wordt op deze wijze de netneutra- liteit gewaarborgd. Het opleggen van een verplichting lijkt in de huidige *ex ante*-regulering vooralsnog lastig in te passen. De

netneutraliteitsbepaling zal niet alleen een grondslag vormen voor consumenten om een open internet te kunnen afdwingen, maar mogelijk ook voor aanbieders van applicaties om toegang af te dwingen.⁸² En daarmee komt de bepaling gevaarlijk dicht bij een toegangs- of non-discriminatieverplichting die in de systematiek van *ex ante*-regulering uitsluitend via een markt-analysetraject mag worden opgelegd. Dit wringt dus.

Ook het vangnet van het algemene mededingingsrecht zal geen oplossing kunnen bieden in de situatie dat de aanbieder van internettoegang bij gebrek aan capaciteit diensten gaat vertragen of concurrerende *over the top*-diensten niet toelaat. Immers, dan moet sprake zijn van een machtspositie van de aanbieder en moet vaststaan dat de bevoordeling van zijn eigen diensten ten opzichte van de diensten van derden als misbruik wordt aangemerkt.⁸³ Discussabel is of deze aanbieder een machtspositie heeft: hij heeft wel degelijk een sleutelpositie (een *gate keeper*) voor de bereikbaarheid van applicaties en internet via zijn netwerk, maar met zijn aanbod voor internettoegang concurreert hij met andere vaste en mobiele aanbieders op de markt. Gelet hierop zou er voldoende prikkel moeten zijn om vrijwillig deze applicaties beschikbaar te laten zijn voor consumenten en te investeren in bandbreedte waardoor een ingrijpen op basis van het mededingingsrecht niet voor de hand ligt.

Formeel is de netneutraliteitsbepaling ingestoken als vorm van eindgebruikersbescherming. Nu zijn er juist in verband met de keuzevrijheid van de consument uitgebreide transparantie-verplichtingen opgelegd, op basis waarvan aanbieders moeten aangeven welke diensten beschikbaar zijn en welke eventuele beperkingen er bestaan als gevolg van het netwerkmanagement. Voor de wetgever was deze basis evenwel te mager om het recht op een open internet veilig te stellen.⁸⁴ Dit is een terechte constatering. Tegelijkertijd meen ik dat een inbedding in en coördinatie met de bestaande reguleringsinstrumenten op Europees niveau noodzakelijk is om de verplichting ook op langere termijn als instrument effectief te laten zijn.

Wanneer we achter de schermen van de netneutraliteitsverplichting kijken is immers niet alleen de dimensie van de consumentenbescherming relevant maar komen ook de dimensies van de *ex ante*-regulering en van de universele dienstverlening in beeld. De netneutraliteitsverplichting heeft effect op de concurrentie hetgeen coördinatie vergt met de mededingings- en *ex ante*-regulering. Bij deze inbedding kan gebruik worden gemaakt van het daarin ontwikkelde kader aan de hand waarvan vanuit breder economisch perspectief wordt afgewogen wat, bijvoorbeeld, de gevolgen zijn van de *free riding* van applicatieaanbieders voor de investeringen in breedbandnetwerken of het onbeperkt beschikbaar stellen van deze applicaties voor de ontwikkeling in tarieven. Dat geldt ook voor het verder invulling geven aan de mogelijkheden voor netwerkmanagement.⁸⁵ Hierbij zou in principe goed kunnen worden teruggevallen op mededingingsrechtelijke principes als non-discriminatie of toegang aan de hand waarvan een aanbieder bij congestie keuzes kan maken ten aanzien van de prioritering van verkeer. Vanuit het maatschappelijk belang van een open internet zou het wellicht meer voor de hand liggen om te komen tot een vorm van regulering volgens met universele dienstverlening vergelijkbare principes. In dat geval zullen de uitgangspunten voor een minimale open toegangsplicht moeten worden afgewogen in het licht van maatschappelijke belangen die - bij gebreke van regelgeving - tussen het wal en het schip vallen op een concurrerende markt.

Kortom, op het gebied van transparantie en netneutraliteit zijn concreet afdwingbare rechten gecreëerd. Niettemin is een solide inbedding nodig om de keuzemogelijkheden op de langere termijn te garanderen.

Ik kom tot een afronding.

7. Synthese

Ik heb u aan de hand van de wens van een consument om aangesloten en bereikbaar te zijn meegenomen langs een aantal facetten van het telecommunicatierecht. We zagen bij de eerste

dimensie dat de consument recht heeft op een aansluiting op basis van een universele dienstverplichting maar dat deze in zijn perceptie niet toereikend zal zijn. Hij zal vooral moeten vertrouwen op de in de tweede dimensie genoemde marktwerking en de *ex ante-regulering* van de onderliggende markten, maar daarbij is het de vraag of het huidige systeem voldoende aan zijn keuzevrijheid bijdraagt. Met gedetailleerde consumentenbescherming worden de keuzemogelijkheden benoemd in de derde dimensie transparant gemaakt, al vallen daar de *over the top*-partijen geheel buiten. Een recht op onbeperkt internettoegang raakt ten minste aan alle drie genoemde dimensies en vergt dan ook een geheel nieuwe inbedding om deze keuzevrijheid ook op de langere termijn te waarborgen.

De dimensies zijn langs het meetlint gelegd. Hieruit is gebleken dat het opnieuw aanmeten geen kwaad zou kunnen. De tijd is rijp om mede gelet op de in 2016 voorziene evaluatie de instrumenten van regulering te heroverwegen en terug te gaan naar de tekentafel. Verbrokkeling in regelgeving moet worden voorkomen en coördinatie moet worden bereikt. Daarbij moet sprake zijn van een heldere rolverdeling tussen de Europese regelgever en de nationale toezichthouder. Er moet een balans worden gevonden tussen concurrentie, innovatie en maatschappelijke belangen. Als het basisontwerp goed is, dan kan ook met iets minder maatwerk een goed draagbaar pak worden verkregen.⁸⁶

8. Woorden van dank

Zeer gewaardeerde toehoorders! Ik ben aangekomen bij mijn woorden van dank.

Ik dank de Rector Magnificus, de Decaan, het bestuur en het curatorium van de Stichting Telecommunicatierecht, het bestuur van het Instituut voor Metajuridica en alle anderen die hebben bijgedragen aan de totstandkoming van mijn benoeming voor het in mij gestelde vertrouwen. Het is een enorm voorrecht om invulling te mogen geven aan deze bijzondere leeropdracht.

Serge, wie had ooit kunnen denken dat we samen benoemd zouden worden? Ik zie er zeer naar uit om met jou de uitdaging die ons wacht aan te gaan.

Hans, dank voor de inspiratie die jij mij als promotor hebt gegeven, en jouw enthousiasme en betrokkenheid in de jaren daarna.

Simone, het is een eer om onder jouw bezielende leiding (weer) met je te mogen samenwerken.

Collega's binnen eLaw, het voelt als een warm bad om terug te komen bij de afdeling waar ik destijds mijn eerste stappen in de wetenschap heb gezet. Door de jaren heen is rond eLaw een groep mensen ontstaan met wie ik een waardevolle band heb opgebouwd en aan wie ik veel dank ben verschuldigd. Ik schiet tekort, door hier maar enkelen van hen te noemen: Aernout, Annemarie, Bart, Bibi, Franke, Gerrit-Jan, Irvette, Jaap, Jan-Jaap, Marga, Martijn, Paul, Rob, Tess en Wouter.

Mijn werkgever KPN dank ik voor de ruimte die mij wordt gegeven om deze leerstoel te bekleden. Het werk op de juridische afdeling biedt de mogelijkheid om in de praktijk achter de schermen te kijken van indrukwekkende technische oplossingen en uitdagende juridische vraagstukken. Ik dank mijn collega's binnen KPN voor de goede samenwerking. René en Jasper, jullie inspanning en steun waardeer ik zeer.

Dierbare familie en vrienden: ook jullie wil ik in dit dankwoord niet onvermeld laten. Ik ben heel blij met jullie belangstelling, vriendschap en warmte. In het bijzonder dank ik mijn moeder en - in herinnering - mijn vader. Jullie stimuleerden mij om achter de schermen te kijken en nieuwe stappen te zetten. Ma, ik ben er trots op dat u zelfs vanuit een buitengebied via de nieuwste communicatiemiddelen laat weten hoe het met de 'lammerij' gaat en dat de eerste boerenzwaluwen zijn gearriveerd.

Lieve Henk, veel dank voor jouw liefde, zorg en nuchterheid. De wandeltochten die we samen veraf of dichtbij maken koester ik, en dat niet alleen vanwege de momenten dat we even niet bereikbaar zijn.

Beste studenten aan deze Universiteit: afsluitend richt ik mij tot jullie. Mijn opdracht is om jullie verder mee te nemen achter de schermen van het boeiende telecommunicatierecht. Ik hoop jullie daarbij niet alleen te leren maar vooral ook te enthousiasmeren. Zodat als we straks de *smartphone* weer mogen aanzetten, er ook vanuit dit perspectief een goede verbinding zal zijn om deze wereld binnen jullie bereik te brengen.

Ik heb gezegd.

Noten

- 1 Zie o.a. http://www.katherinemuseum.com/wp-content/uploads/2010/06/The_Overland_Telegraph.pdf.
- 2 Zie persbericht Eurostat Newsrelease http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/4-18122013-BP/EN/4-18122013-BP-EN.PDF ANP, 199/2013, 18 december 2013. Het gemiddelde in Europa ligt op 79%. De percentages breedbandaansluitingen liggen lager.
- 3 Zie Nota van Verslag, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 549, nr. 7, p. 19 “Toegang tot internet is naar zijn aard geen primaire levensbehoefte en blijft ook mogelijk zonder eigen aansluiting”.
- 4 De oprichting was in 1865. Dit was de voorloper van de International Telecommunication Union (ITU).
- 5 Zie voor deze introductie van marktwerking ook G.P. van Duijvenvoorde, *Informatietechnologie en Europees mededingingsrecht*, Kluwer, Deventer, 1996, paragraaf 3.8.
- 14 6 Ik hanteer de term Europese Unie gemakshalve ook voor de voorlopers, zoals de Europese (Economische) Gemeenschap.
- 7 Zie het voorstel van de Commissie 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 Richtlijnen 2002/20/EG, 2002/21/EG en 2002/22/EG en Verordeningen (EG) nr. 1211/2009 en (EU) nr. 531/2012, COM(2013) 627 van 11 september 2013 (aangehaald als “de verordening”) en de eerste lezing van het Europees Parlement op 3 april 2014, P7_TA(2014)0281, waar in het voorgestelde art. 39 de datum van 30 juni 2016 wordt genoemd.
- 8 Naar een dynamische Europese economie, Groenboek over de ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt voor telecommunicatiediensten en -apparatuur, COM (87) 290 def. van 27 november 1987.
- 9 Mededeling van de Commissie. Naar een nieuw regelgevingskader voor elektronische communicatie-infrastructuur en bijbehorende diensten. Herziening van de communicatieregelgeving 1999, COM(1999) 539 (ook wel aangeduid als “ONP Review”).
- 10 Het regelgevend kader uit 2002 wordt gevormd door vijf richtlijnen: Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten (Kaderrichtlijn), *Pb. EG* 2002, L 108, 33; Richtlijn 2002/20/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 betreffende de machtiging voor elektronische communicatienetwerken en -diensten, *Pb. EG* 2002, L 108, 21; Richtlijn 2002/19/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de toegang tot en interconnectie van elektronische communicatienetwerken en -diensten (Toegangsrichtlijn), *Pb. EG* 2002, L 108, 7; Richtlijn 2002/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 betreffende de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische communicatienetwerken en -diensten (Universeledienstrichtlijn), *Pb. EG* 2002, L 108, 51; Richtlijn 2002/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2002 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie (Bijzondere Privacyrichtlijn), *Pb. EG* 2002, L 201, 37.
- 11 Het gaat specifiek om ‘betere regelgeving’ en burgerrechten: Richtlijn 2009/140/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 tot wijziging van Richtlijn 2002/21/EG inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten, Richtlijn 2002/19/EG inzake de toegang tot en interconnectie van elektronische communicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten, en Richtlijn 2002/20/EG betreffende de machtiging voor elektronische communicatienetwerken en -diensten, *Pb. EU* 2009, L 337,37 (Richtlijn betere regelgeving) en Richtlijn 2009/136/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 tot wijziging van Richtlijn 2002/22/EG inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektro-

- nische communicatienetwerken en -diensten, Richtlijn 2002/58/EG betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie en Verordening (EG) nr. 2006/2004 betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming, *Pb. EU* 2009, L 337, 11 (Richtlijn burgerrechten).
- 12 Zie Brief van de Minister van Economische Zaken van 23 december 2013, *Tweede Kamer*, vergaderjaar 2013-2014, 26 643, nr. 300, p. 4 (vervagend onderscheid internet, media en telecomspelers).
 - 13 Zie ook J.E.J. Prins. *Overtollig recht inzake informatietechnologie*, Kluwer, Deventer 1995, p 17: de overheid kan niet beïnvloeden of bepalen dat technologische ontwikkelingen en toepassingen gewenst zijn.
 - 14 Aldus mijn co-promotor P.J. Slot, *Regelen en ontregelen: over deregulering en economisch recht*, Kluwer, 1983.
 - 15 Aldus één van de grondleggers van het economische recht, P. VerLoren van Themaat, *Macro-juridische verkenningen? Het coördinatiebeginsel als coördinerend beginsel van sociaal economisch recht*, Kluwer, Deventer, 1968.
 - 16 Ik hanteer hier de term wetgever als verzamelterm. Hieronder worden de regelgevers op Europees niveau begrepen, namelijk de Europese Commissie (“Commissie”), Raad van Ministers en het Europees Parlement alsmede de Nederlandse wetgever.
 - 17 Ik zal in het vervolg ook de term toezichthouders hanteren om daarmee de nationale toezichthouders aan te duiden.
 - 18 De consument is gedefinieerd als natuurlijke persoon die gebruik maakt van of verzoekt om een openbare elektronische communicatiedienst voor andere dan bedrijfs- of beroepsdoeleinden. De Telecommunicatiewet (“Tw”), *Stb.* 1998, 610, nadien veel gewijzigd”) onderscheidt daarnaast de gebruiker, eindgebruiker en abonnee. Deze begrippen omvatten ook rechtspersonen. Zie art. 1.1, sub n, o, p en q Tw.
 - 19 Dit is het zgn. “Calling Party Pays” beginsel, zie ook Besluit marktanalyse vaste en mobiele afgifte, 5 augustus 2013, ACM/DTVP/2013/203266, p. 23.
 - 20 Zie bijvoorbeeld art. 7.1 en 7.3 Tw.
 - 21 Art. 1.1, sub e, f, g en h Tw. Zie ook Arrest van het Hof van Justitie UPC Nederland BV tegen Gemeente Hilversum, 7 november 2013, C-518/11, waarin werd bevestigd dat onder elektronische communicatie ook valt het overdragen van televisiecontent op het televisiedistributienetwerk per kabel tot aan het aansluitpunt van de eindgebruiker, r.o. 47.
 - 22 Zie Standpunt eindgebruikersverplichtingen Voice over IP diensten, 23 juni 2008, te raadplegen via www.acm.nl, waar, onder andere, op p. 6 wordt verwezen naar de drie criteria: openbaarheid, in- en uitgaande gesprekken en het gebruik van nummers uit het nummerplan.
 - 23 Er vindt geen management van de verbinding plaats (de zgn. *unmanaged* communicatie), zie ook in het in de vorige noot genoemde Standpunt, p. 29.
 - 24 Medehoogleraar Serge Gijrath legt het accent op interoperabiliteit, innovatie en internationalisering, zie zijn inaugurele rede S.J.H. Gijrath, *Telecommunicatierecht in het digitale tijdperk 3.0: interoperabiliteit, innovatie, internationalisering & een imploderende soufflé*, 17 maart 2013.
 - 25 Dit tarief is thans in Nederland 1,861 eurocent per minuut, op basis van de voorlopige voorziening CBB 27 augustus 2013, ECLI: NL:CBB:2013:99 en het Besluit marktanalyse vaste en mobiele afgifte, 5 augustus 2013, ACM/DTVP/2013/203266.
 - 26 Zie artikel 7.4a Tw.
 - 27 Bijvoorbeeld de fysieke toegang tot het kopernetwerk van KPN of het glasvezelnetwerk Reggefiber Besluit Marktanalyse Ontbundelde toegang. MDF-, SDF- en ODF-access (FttH), 29 december 2011, OPTA/AM/2011/202886.
 - 28 Zie art. 9.1 Tw over een redelijk verzoek om onafhankelijk van een vaste geografische locatie tegen een betaalbare prijs en met een minimumkwaliteit te worden aangesloten op een openbaar elektronisch communicatienetwerk en een openbare telefoondienst te ontvangen. Daarbij dient ook te worden gezorgd voor diensten of voorzieningen ten behoeve van eindgebruikers met een fysieke beperking.

- 29 Zie art. 9.2 Tw en art. 2.1 Besluit universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen (*Stb.* 2004, 203, en latere wijzigingen): ‘De aansluiting tot het telefoonnetwerk dient de mogelijkheid te bieden tot datacommunicatie met data-netwerken die toereikend zijn voor een functionele toegang tot het internet’.
- 30 De wet biedt ook de mogelijkheid deze verplichting aan andere ondernemingen, zoals de kabelmaatschappijen, op te dragen als KPN deze verplichting “teruggeeft”. In dat geval moet een ingewikkelde aanbestedingsprocedure worden doorlopen waarbij een onderneming wordt geselecteerd die de diensten gaat aanbieden, mede met financiële ondersteuning van andere aanbieders op de markt, zie art. 9.2 tot art. 9.6 Tw.
- 31 Zie Machtigingsrichtlijn, Bijlage B.1.
- 32 Het totaal aantal vierkante kilometers in Nederland is 41.543 (33.893 land, 7.865 water, zie CIA Factbook Netherlands, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/nl.html>). De uitrolverplichting is verschillend per vergunning maar maximaal 7.471 vierkante kilometer (voor de uitrol van de 800-band, vijf jaar na het verlenen van de vergunning), zie art. 3 van de verleende vergunningen (allen te raadplegen via www.agentschaptelecom.nl).
- 33 Hij heeft daartoe de mogelijkheden voor samenwerking tussen mobiele aanbieders verruimd, maar geen vergaande uitrolverplichting willen opleggen, zie Strategische Nota Mobile Communicatie, Minister van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie, december 2010, onder andere, p. 12-13, 18-20 en 24.
- 34 Daarin wordt onderstreept dat bij de afweging voor het opleggen van een verplichting tot minimale territoriale dekking in het kader van het algemeen belang rekening moet worden gehouden met de investeringen door en de mogelijke benadeling van (bepaalde) aanbieders. Zie verordening, art. 10, lid 4 jo. art. 9, lid 4, onder d. Verplichtingen tot het bereiken van minimale territoriale dekking moeten onder andere noodzakelijk en evenredig zijn voor specifieke doelstellingen van algemeen belang.
- 35 Zie EU-richtsnoeren voor de toepassing van de staatssteunregels in het kader van de snelle uitrol van breedbandnetwerken. *Pb. EU* 2013 C 25, 1 en Verordening (EU) Nr. 733/2013 van de Raad van 22 juli 2013 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 994/98 betreffende de toepassing van de artikelen 92 en 93 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap op bepaalde soorten van horizontale steunmaatregelen, *Pb. EU* 2013 L 214, 11.
- 36 Zie voor echter voor een afwijzing van een steunmaatregel omdat er in dat betreffende gebied geen sprake was van een gebrekkige marktwerking, Beschikking van de Commissie van 19 juli 2006 betreffende de steunmaatregel C 35/2005 inzake de aanleg van een breedbandnetwerk in Appingedam, C(2006) 3226 def. en steunmaatregel C 63/3006, Citynet Amsterdam, 20 juli 2006, C(2006) 6589 def.
- 37 Zie art.14, lid 5, sub a verordening.
- 38 Niet verwonderlijk bevatten belangrijke handboeken over het telecommunicatieright ook een analyse en overzicht van de rol van het mededingingsrecht in de sector. C. Koenig, A. Bartosch, J-D Braun, M. Romes, *EC Competition and Telecommunications Law*, Kluwer Law International B.V, 2009 (Koenig 2009) en J. Scherer (ed.), *Telecommunications Laws in Europe. Law and Regulation of Electronic Communications in Europe*, Bloomsbury Professional Limited, 2013 (Scherer 2013).
- 39 Richtlijnen 88/301/EEG van de Commissie van 16 mei 1988 betreffende de mededinging op de markten van telecommunicatie-eindapparatuur, *Pb. EG* 1988, L 131, 73 en Richtlijn 90/388/EEG van de Commissie van 28 juni 1990 betreffende de mededinging op de markten voor telecommunicatiediensten, *Pb. EG* 1990, L 192, 10 met latere wijzigingen tot de volledige liberalisering in Richtlijn 96/19/EG van de Commissie van 13 maart 1996 tot wijziging van Richtlijn 90/388/EEG met betrekking tot de invoering van volledige mededinging op markten voor telecommunicatie, *Pb. EG* 1996, L 74,13 en thans Richtlijn 2002/77/EG betreffende de mededinging op de markten voor elektronische communicatienetwerken en -diensten, *Pb. EG* 2002, L 249, 21.

- 40 Zie de Mededeling van de Commissie uit 1999 inzake de ONP Review, *supra* noot 9.
- 41 Zie artikel 15 en 16 Kaderrichtlijn en de daarin genoemde Aanbeveling 2007/879/EG betreffende relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronischecommunicatiesector die overeenkomstig Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen, *Pb.EG 2007* (Aanbeveling relevante markten), L 344, 65 alsmede Richtsnoeren voor de marktanalyse en de beoordeling van aanmerkelijke marktmacht in het bestek van het gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten, 11 juli 2002, *Pb.EG 2002*, C 165, 6 (Richtsnoeren Aanmerkelijke Marktmacht).
- 42 Zie bijvoorbeeld art. 15 Kaderrichtlijn jo. art. 6 en 7 Kaderrichtlijn.
- 43 Zie de Aanbeveling van de Commissie van 7 mei 2009 inzake de regelgeving voor afgiftetarieven van vaste en mobiele telefonie in de EU, *Pb.EU 2009*, L 124, 67 (Aanbeveling afgiftetarieven) en over de spanning tussen de Aanbeveling, de marktanalysebesluiten van OPTA en de uitspraken van de rechter over de afgiftetarieven, Doeleman, J.E.A. OPTA: klem tussen CBb en Commissie? Over regulering, onmacht en overmacht, *NtEr* 2012, nr. 5, p. 169-177.
- 44 Tussen 2007 en 2012 waren er 833 meldingen, zie *Future electronic communications markets subject to ex-ante regulation*. Final Report Ecorys, Idate, ICRI (Ecorys rapport 2013), Rotterdam, 18 september 2013, p. 289.
- 45 Er loopt op dit moment een marktanalyse op het gebied van ontbundelde toegang tot netwerken in verband met het op 1 januari 2015 aflopen van het huidige besluit Marktanalyse Ontbundelde toegang. MDF-, SDF- en ODF-access (FttH), 29 december 2011, OPTA/AM/2011/202886.
- 46 Een onderneming heeft aanmerkelijke marktmacht als zij een economische kracht bezit die haar in staat stelt zich in belangrijke mate onafhankelijk van haar concurrenten, klanten en uiteindelijk consumenten te gedragen, zie art. 14, lid 2 Kaderrichtlijn en randnr. 34 Richtsnoeren Aanmerkelijke Marktmacht. Dit begrip is vergelijkbaar met het begrip machtspositie in het mededingingsrecht.
- 47 Zie Marktanalyse vaste en mobiele gespreksafgifte, 5 augustus 2013, ACM/DTVP/2013/203266, p. 10-11.
- 48 Zie Marktanalyse Ontbundelde toegang. MDF-, SDF- en ODF-access (FttH), 29 december 2011, OPTA/AM/2011/202886.
- 49 Zie bijvoorbeeld Marktanalyse vaste en mobiele gespreksafgifte, 5 augustus 2013, ACM/DTVP/2013/203266, paragraaf 6.2.3.
- 50 Zie art. 7 en 7a Kaderrichtlijn. Formeel is dit vetorecht nu nog beperkt tot de afbakening van de relevante markt en de aanwijzing van een onderneming met aanmerkelijke marktmacht. De Commissie wil dit vetorecht uitbreiden tot het opleggen van verplichtingen (zie art. 35 sub (2) van de verordening); het Europees Parlement heeft dit in eerste lezing bij een wetgevingsresolutie op 3 april 2014 geschrapt (zie P7_TA(2014) 0281).
- 51 Zie Arrest van het Hof van Justitie UPC Nederland BV tegen Gemeente Hilversum, 7 november 2013, C-518/11. Besproken door P. Kreijger, *Mediaforum* 2014-2, p. 38-48 en G.P. van Duijvenvoorde, UPC/Gemeente Hilversum: tariefafspraken in kabeltelevisiecontract ingehaald door regulering, *NtEr*, april 2014, nr. 2/3, p. 68-74.
- 52 Zie Rb. Den Haag, 29 januari 2014, ECLI:NL:RBD-HA:2014:1004, o.a. overweging 4.4, gevolgd door Brief van Minister van Economische Zaken van 26 maart 2014 over toegang tot de kabel, het afzien van hoger beroep en daarmee ook van afzien van het vervolg van de infractieprocedure door de Commissie. Zie ook de kritische houding van de Commissie ten aanzien van analoge wederverkoop in België: Case BE/2013/1485, C(2013) 5384 final van 8 augustus 2013.
- 53 Overigens is daarin ook gewezen op de valkuil waarin men kan trappen als wordt aangenomen dat daarmee de gehanteerde concepten identiek zijn, zie Scherer 2013, p. 116.

- 54 Zie Bekendmaking van de Commissie inzake de bepaling van de relevante markt voor het gemeenschappelijke mededingingsrecht, *Pb. EG* 1997, C 372, 5, randnr. 24 en Richtsnoeren Aanmerkelijke Marktmacht, randnr. 38.
- 55 Zie A.T. Ottow, *Telecommunicatietoezicht. De invloed van het Europese en Nederlandse bestuurs(proces)recht*, SDU uitgevers, Den Haag, 2006, p. 245, 255-265 en toegepast op de afgiftetarieven. M.J. Geus, Vernietiging MTA-1-besluiten door het CBB. De toon gezet, in: *25 jaar Mediaforum, een blik vooruit via de achteruitkijkspiegel, 25 jaar rechtspraak media- en communicatierecht*, (red. M.J. Geus e.a.), Otto Cramwinckel Uitgever, Amsterdam 2013, p. 119-128.
- 56 In de Aanbeveling relevante markten is nog één detailhandelsmarkt opgenomen, nl. de toegang tot het openbare telefoonnet op een vaste locatie voor particulier en niet-particuliere gebruikers (zie bijlage 1).
- 57 Zie concept aanbeveling Relevante Markten uit 2013 en Explanatory Note Commission Staff Working Document.
- 58 Dit mag alleen als aan de zgn. drie-criteria-test is voldaan, namelijk (1) de aanwezigheid van hoge toegangsbelemmeringen van niet voorbijgaande aard, (2) de marktstructuur neigt niet naar daadwerkelijke mededinging binnen de relevante tijdshorizon en (3) het mededingingsrecht alleen volstaat niet om het marktfalen in kwestie te verhelpen, zie art. 2 van de Aanbeveling relevante markten 2007.
- 59 Zie Ecorysrapport 2013, p. 69.
- 60 Zie concept aanbeveling Relevante Markten 2013 en Commission Staff Working Document. Explanatory Note, 2013, paragraaf 4.1.3.
- 61 Zeker nu de concept aanbeveling is voorafgegaan door een vuistdik rapport van Ecorys 2013. Op p. 385 van het rapport wordt wel aangegeven dat de afgiftemarkt een mogelijke kandidaat is voor meer EU regulering, zie ook in onderdeel A.4 , p. 419-420.
- 62 Zie Aanbeveling afgifte tarieven. Een ander voorbeeld is de Aanbeveling van de Commissie van 11 september 2013 over consistente verplichtingen om non-discriminatie en kostenmethodologieën om de concurrentie te bevorderen en investeringen in breedband aantrekkelijker te maken, *Pb.EU* 2013, L 251, 13.
- 63 Het gaat hierbij om het kostenoriëntatiesysteem uit art. 6a.7 Tw.
- 64 Zie bijvoorbeeld in overweging 8 bij de concept aanbeveling Relevante Markten 2013.
- 65 Zie ook Visie op Telecommunicatie, Media en Internet: Verdieping, p. 22, bijlage bij Brief van de Minister van Economische Zaken van 23 december 2013, *Tweede Kamer*, vergaderjaar 2013-2014, 26 643, nr. 300.
- 66 Deze zijn in de Richtlijn burgerrechten aangescherpt.
- 67 Zie 4.10 en art. 7.2a Tw. Zie over overstapdrempels en zelfregulering, brief Minister van Economische Zaken van 17 oktober 2013, *Tweede Kamer*, vergaderjaar 2013-2014, 24 095, nr. 357, p. 3 en 4.
- 68 Zoals ook de in de vorige noot genoemde brief over, onder andere, beltegoeden.
- 69 Met de roamingverordening, die inmiddels een aantal malen is gewijzigd, is via een voor aanbieders ingrijpende vorm van regulering bereikt dat maximumtarieven in geheel Europa gelden en de consument niet meer verrast kan worden door onverwacht hoge kosten (zgn. *bill shocks*) bij het afwikkelen van communicatie bij verblijf in het buitenland, zie Verordening (EU) Nr. 531/2012 betreffende roaming op openbare mobielecommunicatienetwerken binnen de Unie, *Pb. EU* 2012, L 172 en voorgestelde wijzigingen in art. 37 van de verordening.
- 70 Zo zijn aanbieders verplicht om maatregelen te nemen ten behoeve van de continuïteit van de dienstverlening en transparant te zijn over inbreuken daarop. Zie art. 11a Tw. Zie ook voor het melden van inbreuken in verband met persoonsgegevens Verordening (EU) Nr. 611/2013 van de Commissie van 24 juni 2013 betreffende maatregelen voor het melden van inbreuken in verband met persoonsgegevens op grond van Richtlijn 2002/58/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende privacy en elektronische communicatie, *Pb.EU* 2013 L 173, 2.

- 71 Zie Agentschap Telecom, Staat van de Ether 2012 over de telekwetsbaarheid, onder andere, met als voorbeeld de nieuwe Noord-Zuidlijn die men op WiFi wilde laten rijden.
- 72 Zie brief Minister van Economische Zaken van 17 oktober 2013, *Tweede Kamer*, vergaderjaar 2013-2014, 24 095, nr. 357, p. 5 en 6 over de compensatie bij telecomstoringsen en regionale roaming. Zie tevens het voorontwerp Wijziging van de Telecommunicatiewet in verband met de versterking van de positie van eindgebruikers bij netwerkstoringsen, het wegnemen van overstapdrempels voor kleinzakelijke gebruikers, de verbetering van de veiligheid van antenne-opstelpunten voor omroep, alsmede ter versterking van de samenhang en het beleid op het terrein van elektronische communicatie (Wetsvoorstel verzamelwet 2014), 26 maart 2014, het voorgestelde art. 7.1a Tw.
- 73 Met voorgestelde verordening dreigt zelfs overregulering, aldus de Minister, zie Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken, *Tweede Kamer*, vergaderjaar 2013-2014, 22 112, nr. 1720, p. 6.
- 74 Richtlijn 2011/83/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende consumentenrechten, tot wijziging van Richtlijn 93/13/EEG van de Raad en van Richtlijn 1999/44/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 85/577/EEG en van Richtlijn 97/7/EG van het Europees Parlement en de Raad, 2011 L 304, 64 en Implementatiewet richtlijn consumentenrechten, 12 maart 2014, *Stb.* 2014, 140.
- 75 Zie artikel 7.4.a Tw. De verplichting is ook gericht tot de aanbieder van de openbare elektronische communicatiediensten waarover internettoegangsverplichtingen worden geleverd.
- 76 Zie bijvoorbeeld de MvT, *Tweede Kamer*, vergaderjaar 2010-2011, 32 549, nr. 3, p. 37-38 en 64.
- 77 Zie de zg. *three strikes out* discussie naar aanleiding van de Franse voorstellen, G.P. van Duijvenvoorde. Het Nederlandse voorstel voor implementatie van de gewijzigde Europese regels voor elektronische communicatie, *NtEr* oktober 2011, nr. 8, p. 295-298.
- 78 Zie art. 23 en 24 verordening en de amendementen op dit artikel na Eerste lezing door het Europees Parlement in de wetgevingsresolutie van 3 april 2014 (P7_TA(2014)0281).
- 79 Zie over de verenigbaarheid met het Europees kader Sluijs, J., Nederlandse netneutraliteit in relatie tot de Europese interne markt, *Mediaforum* 2012 - 7/7, p. 230-236 en van dezelfde auteur Nederland Netneutraal? De zin en onzin van netneutraliteit in Nederlands telecommunicatierecht, *NJB*, 2011, p. 2354-2360 alsmede zijn dissertatie Network neutrality and European law, *Wolf Legal Publishers*, Nijmegen 2012.
- 80 De verschillende perspectieven worden treffend toegelicht in het Themanummer Netneutraliteit, *Mediaforum* juli/augustus 2012.
- 81 Zie de Wetgevingsresolutie van het Europees Parlement van 3 april 2014, P7_TA(2014)0281.
- 82 Zie bijvoorbeeld het bericht in *Telecompaper* van 30 mei 2013 “RingCredible: KPN blokkeerde app bewust” over een klacht van een VOIP aanbieder in het kader van netneutraliteit.
- 83 Twijfels hierover zijn ook geuit door R. Chavannes en P. van Ginneken, in Tussen netneutraliteit en netwerkconcurrentie, *Mediaforum* 2012 - 7/8, p. 225-226.
- 84 Zie, onder andere, de discussie in de Nota naar aanleiding van het verslag, *Tweede Kamer*, vergaderjaar 2010-2011, 32 549, nr. 7, p. 16-21.
- 85 Zie M. Visser, W. de Weert, Een economisch perspectief op netneutraliteit, *Mediaforum* 2012-7/8, p. 244-246. Zie voor toelaatbare belemmeringen van de internettoegangsdienst in de trein de brief van ACM aan T-Mobile, ACM/DVTP/2013/207143, gepubliceerd op website van ACM op 30 december 2013.
- 86 Serge Gijrath, Simone van der Hof, Paul Knol, Tess Pries-ter en Gerrit-Jan Zwenne dank ik voor hun waardevolle opmerkingen op eerdere versies van deze tekst. De tekst is afgesloten op 26 april 2014.



Gera van Duijvenvoorde (1965) is vanaf 1 november 2013 vanwege de Stichting Telecommunicatierecht als bijzonder hoogleraar verbonden aan eLaw@Leiden. Zij is daarnaast werkzaam als advocaat-in-dienstbetrekking bij KPN welke functie zij vanaf 2004 bekleedt. Daarvoor was zij eerst vanaf 1992 jurist bij Philips International en daarna vanaf 1997 advocaat bij Houthoff Buruma. Haar werkzaamheden liggen op het terrein van het (Europees) mededingings-, ICT- en telecommunicatierecht waarover zij ook regelmatig publiceert. In 1989 is zij als assistent-in-opleiding gestart bij de afdeling Recht en Informatica van de Universiteit Leiden waar zij in 1996 promoveerde op het proefschrift "Informatietechnologie en Europees mededingingsrecht". Van 1993 tot 1997 werkte zij bij de Sectie Recht en Informatietechnologie en het Molengraaff Instituut voor Privaatrecht van de Universiteit Utrecht. Bovengenoemde functies werden deels parttime vervuld naast de functies in de praktijk. Aan de Universiteit Leiden studeerde zij Nederlands recht (afstudeerrichting bedrijfsrecht) van 1983 tot 1988. Zij is vaste medewerker van het Nederlands tijdschrift voor Europees recht en van de uitgave Tekst en Commentaar Telecommunicatierecht alsmede redactielid van ICT Modelcontracten.

In haar oratie gaat Gera van Duijvenvoorde in op de toegenomen afhankelijkheid van de maatschappij van elektronische communicatiediensten en de effectiviteit van de regulering. Zij benadert dit vanuit het perspectief van consumenten en hun wens om altijd bereikbaar te zijn. Hoe draagt de wetgeving daaraan bij? Consumenten ervaren soms nauwelijks verschillen tussen de verschillende communicatiemiddelen (bellen, Skype, WhatsApp, etc.) maar de achterliggende relaties en het ingrijpen van de wetgever daarop kunnen aanzienlijk verschillen.

De huidige universele dienstverplichting zal in de perceptie van consumenten niet aansluiten bij hun wens om overal te zijn aangesloten. Zij zullen moeten vertrouwen op de marktwerking en de investeringen die in snelle breedbandnetwerken worden gedaan. Dit betekent dat de *ex ante* regulering van de voor hen vaak onzichtbare achterliggende relaties cruciaal is voor het waarborgen van hun keuzevrijheid bij het bepalen van hun bereikbaarheid. De effectiviteit van deze regulering voor de toekomst schiet echter tekort: er is onvoldoende snelheid en voorspelbaarheid. Met minder maatwerk op nationaal niveau en meer coördinatie op Europees niveau kan het noodzakelijk evenwicht en tempo weer worden gevonden. Dit bevordert dat concurrentieoverwegingen en maatschappelijke belangen goed worden afgewogen en een voorspelbaar kader wordt gecreëerd. Ook voor de inbedding van de kwetsbare netneutraliteitsverplichting is dit van belang zodat consumenten via hun aansluiting het open internet en de aangeboden diensten binnen hun bereik kunnen houden.

