

## Consultatieverslag

Een aantal partijen heeft aangegeven dat aanbieders van internettoegang die het IPv6 protocol niet ondersteunen internetdiensten die gebruik maken van IPv6 belemmeren, wat volgens deze partijen in strijd is met de netneutraliteitsregels. Andere partijen hebben daarentegen aangegeven dat het aan de aanbieder van internettoegang is om te bepalen of hij IPv6 wil ondersteunen of niet en dat de netneutraliteitsregels daarop niet van toepassing zijn.

De netneutraliteitsregels bepalen dat aanbieders van elektronische communicatienetwerken waarover internettoegangsdiensten worden geleverd en aanbieders van internettoegangsdiensten geen diensten of toepassingen op het internet mogen belemmeren of vertragen. Deze eisen hebben alleen betrekking op het feitelijke transport van diensten via een communicatienetwerk en niet op de inrichting en de kwaliteit van een communicatienetwerk als zodanig. Het al dan niet ondersteunen van IPv6 is een keuze ten aanzien van de inrichting van het netwerk waarop de netneutraliteitsregels niet van toepassing zijn.

Dit laat onverlet dat een snelle introductie van IPv6 van groot belang is om de toegankelijkheid van het internet in de toekomst te kunnen waarborgen.

Een partij verzoekt om de grondslag, het te bereiken doel en de verhouding tot artikel 9 Instellingswet ACM te expliciteren.

Op grond van artikel 21 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen kan de Minister van Economische Zaken beleidsregels vaststellen met betrekking tot de taakuitoefening door een zelfstandig bestuursorgaan. De ACM is een zelfstandig bestuursorgaan. De beleidsregel heeft een algemene strekking en beoogt uitleg te geven aan het begrip internettoegangsdienst. De voorgestelde beleidsregel is dus geen instructie die op een individuele zaak betrekking heeft, zoals bedoeld in artikel 9 Instellingswet ACM.

Meerdere partijen merken verder op dat het logisch zou zijn om de uitkomst van de “Brusselse” discussie af te wachten alvorens te bezien of beleidsregels over de Nederlandse wettelijke bepaling nodig of gewenst zijn.

De Telecommunicatiewet bevat bepalingen met betrekking tot netneutraliteit die op 1 januari 2013 in werking zijn getreden. Of er Europese netneutraliteitsregels zullen worden vastgesteld, wat de inhoud zal zijn en wanneer die regels eventueel worden vastgesteld is nog onzeker. Gezien deze onduidelijkheid is het niet wenselijk om te wachten op de eventuele Europese netneutraliteitsregels alvorens een beleidsregel vast te stellen. De netneutraliteitsregels die in de Telecommunicatiewet zijn opgenomen zijn thans van kracht en hebben dus concrete gevolgen voor marktpartijen. Een goede toepassing van deze regels is daarom van groot belang. De beleidsregel zorgt daar voor.

Verder wordt door een partij opgemerkt dat de beleidsregel kan worden gelezen als een correctie op de oorspronkelijke toelichting op het amendement van de Tweede Kamer en niet als een verduidelijking. Het derde lid van artikel 7.4a van de Telecommunicatiewet zou alleen aangeven dat tariefdifferentiatie van internettoegangsdiensten niet afhankelijk mag zijn van de diensten die via de internettoegangsdienst worden aangeboden als dat tot gevolg heeft dat eindgebruikers belemmerd worden in de toegang tot op internet aangeboden toepassingen en diensten. Voor managed services en losse diensten zouden daarom juist eigen tarieven mogen worden gerekend.

Door een andere partij wordt opgemerkt dat de situaties die de beleidsregel ‘remedieert’ ten tijde van de totstandkoming van de wet voorzienbaar waren. Deze partij is daarom van mening dat uit de keuze van de wetgever om het begrip losse dienst te hanteren en dat expliciet van de internettoegangsdienst te onderscheiden eerder de tegengestelde opvatting van de wetgever moet worden afgeleid dan hetgeen momenteel in de beleidsregel staat beschreven.

Artikel 7.4a, derde lid, regelt dat aanbieders van internettoegangsdiensten de hoogte van tarieven voor internettoegangsdiensten niet afhankelijk mogen stellen van de diensten en toepassingen die via deze diensten worden aangeboden of gebruikt. Het tarief voor het elektronisch transport dat toegang geeft tot het internet mag dus niet afhangen van het gebruik van diensten en toepassingen die via het internet worden aangeboden. In de toelichting op het wetsartikel wordt aangegeven dat een losse dienst, waarbij via de door de aanbieder geleverde internetverbinding slechts toegang wordt verleend tot één bepaalde dienst of toepassing, geen internettoegangsdienst is. Indien een aanbieder via één aansluiting

toegang tot meerdere diensten of toepassingen verleent is er wel sprake van een internettoegangsdienst en zijn de netneutraliteitsregels van toepassing. De wetgever heeft nadrukkelijk voor deze brede uitleg van de term internettoegangsdienst gekozen om te voorkomen dat de netneutraliteitsregels worden omzeild.

Tegen deze achtergrond moet ook de beleidsregel worden gezien. Als zou worden toegestaan om per aansluiting tegelijkertijd een losse dienst en een internettoegangsdienst te leveren zou daarmee feitelijk hetzelfde worden bereikt als in een situatie waarbij het tarief van de internettoegangsdienst afhankelijk wordt gemaakt van het gebruik van een bepaalde dienst of toepassing. Immers materieel wordt er dan volledige toegang tot het internet geleverd, waarbij het tarief van de toegang tot één bepaalde dienst, de zogenaamde losse dienst, afwijkt van het tarief voor de toegang tot de andere diensten. Artikel 7.4a, derde lid, beoogt juist dergelijke vormen van tariefdiscriminatie te voorkomen.

Naar de mening van een partij lijkt de politiek er onvoldoende vertrouwen in te hebben dat de markt door concurrentie en dus keuzevrijheid zelf in staat is om netneutraliteit te waarborgen. Deze partij vraagt zich af waar deze veronderstelling op gebaseerd is en vraagt de Minister van Economische Zaken dit nader toelichten.

De wetgever heeft er voor gekozen om netneutraliteit te regelen. Concrete gedragingen van marktpartijen, waarbij voor bepaalde concurrerende diensten extra toeslagen werden ingevoerd, waren de aanleiding voor het vaststellen van deze regels. Met name op grond daarvan was de wetgever van mening dat de markt zelf niet in staat was om netneutraliteit op het internet in voldoende mate te waarborgen.

Een partij merkt op dat in de beleidsregel wordt voorgesteld om het aanbieden van meerdere losse diensten te kwalificeren als internettoegangsdienst. Deze partij vraagt wat hier de praktische toepassing van is. Betekent dit bijvoorbeeld dat het gebundeld aanbieden van Netflix en Spotify wordt gezien als het aanbieden van een internettoegangsdienst? Het ministerie lijkt, aldus deze partij, te suggereren dat het hier moet gaan om een zodanige bundeling van losse diensten dat het gaat om het de facto aanbieden van internettoegang, maar dat wordt niet duidelijk uit de huidige formulering. Deze partij vraagt om een nadere uitwerking.

Een andere partij merkt op dat een combinatie van losse diensten lijkt te worden gezien als een internettoegangsdienst, terwijl de facto geen toegang tot het internet wordt verleend.

Weer een andere partij merkt op dat artikel 7.4a van de Telecommunicatiewet ziet op het voorkomen van belemmering of vertraging van bepaalde diensten of toepassingen op het internet. Twee losse (niet internettoegangs) diensten kunnen louter en alleen door het combineren ervan geen internettoegangsdienst worden. Niet valt in te zien dat het combineren van losse diensten zou kunnen worden gezien als het aanbieden van een pakket voor toegang tot een deel van het internet als bedoeld in de toelichting op het amendement.

Allereerst wordt opgemerkt dat het aanbieden van inhoudsdiensten als Netflix en Spotify als zodanig niet onder de netneutraliteitsregels valt. Bij netneutraliteit staat namelijk niet de aanbieder van een inhoudsdienst of een toepassing centraal maar de aanbieder van de elektronische communicatiedienst, de internettoegangs-aanbieder. Bij het bieden van een internetverbinding gelden de regels met betrekking tot netneutraliteit. Dat betekent onder meer dat geen diensten of toepassingen mogen worden geblokkeerd. Toegang tot één dienst of toepassing (de losse dienst, dus een vorm van toegang waarbij alle andere via de internetverbinding beschikbare diensten of toepassingen worden geblokkeerd) vormt een uitzondering op de netneutraliteitsregels. Zoals hiervoor al is aangegeven heeft de wetgever gekozen voor een brede uitleg van het begrip internettoegangsdienst om te voorkomen dat netneutraliteitsregels worden omzeild. Een losse dienst die via de internetverbinding wordt geleverd is, zoals gezegd, uitgezonderd van de netneutraliteitsregels. Het gaat hierbij, gezien de zojuist genoemde brede uitleg van het begrip internettoegangsdienst, om een beperkte uitzondering. Zodra er meer dan één losse dienst wordt geleverd (dus via de internetverbinding meer dan één dienst/toepassing beschikbaar is) is er volgens de toelichting op de wetsbepaling al sprake van internettoegang in de zin van de wet en zijn de netneutraliteitsregels van toepassing. Dat geldt dus ook als via de internetverbinding alleen toegang wordt geboden tot de bovengenoemde combinatie van Netflix en Spotify. In dat geval is er sprake van internettoegang in de zin van de Telecommunicatiewet en zijn de netneutraliteitsregels van toepassing en moet dus toegang geboden worden tot alle via internet beschikbare (inhouds)diensten en toepassingen. Overigens zij opgemerkt dat in de voorstellen

voor Europese netneutraliteitsregels geen enkele uitzondering is voorzien voor losse diensten, waardoor de netneutraliteitsregels van toepassing zijn op alle diensten die via de internetverbinding toegang geven tot diensten en toepassingen. Hiervoor is gekozen om te voorkomen dat netneutraliteit kan worden ondermijnd door het aanbieden van losse diensten.

Het is meerdere partijen niet duidelijk waar de scheidslijnen liggen tussen internettoegangsdiensten, losse (internet)diensten en managed diensten. Met name vraagt men zich af of een losse dienst moet worden gezien als

- i) een dienst die (functioneel) buiten de scheidslijnen valt van het begrip internettoegangsdienst
- ii) een (afgeschermd) deel van een internettoegangsdienst of
- iii) beide.

Tevens wordt de vraag gesteld of het mogelijk is om diensten die niet via de internetverbinding, maar managed worden geleverd wel los aangeboden kunnen worden in combinatie met een internettoegangsdienst. Ook vraagt deze partij of het apart tarifieren van VoLTE in combinatie met het leveren van een internettoegangsdienst in strijd is met artikel 7.4a.

In aansluiting op het voorstel van de Europese Commissie (ontwerpverordening Connectief Continent) wordt hier de term gespecialiseerde dienst gebruikt in plaats van managed diensten. Een internettoegangsdienst in de zin van de wet is een transportdienst die toegang biedt tot meerdere of alle diensten of toepassingen op het wereldwijde web. Een losse dienst biedt - via de internetverbinding - slechts toegang tot één dienst of toepassing op het wereldwijde web. Met gespecialiseerde diensten worden diensten bedoeld waarbij het elektronisch transport via een logisch gescheiden verbinding wordt aangeboden en waarbij ten opzichte van toegang tot het (best effort) internet een verbeterde kwaliteit wordt geleverd. Voice over LTE (VoLTE) wordt volgens deskundigen met een betere kwaliteit geleverd waarbij gebruik wordt gemaakt van een verbinding die gescheiden is van de internetverbinding. Het is dus een voorbeeld van een gespecialiseerde dienst. Een combinatie van dergelijke gespecialiseerde diensten met internettoegang is toegestaan.

Ook wordt gevraagd of de optelsom van losse diensten bij het bepalen of er al dan niet sprake is van een internettoegangsdienst per eindgebruiker of per aansluiting moet worden bezien.

Per aansluiting kan maar één internettoegangsdienst worden geleverd. Het gaat er om dat die internettoegangsdienst, behoudens de uitzondering voor de enkele losse dienst, netneutraal wordt geleverd. Indien een eindgebruiker zowel diensten afneemt via een mobiele aansluiting als een vaste aansluiting is sprake van twee onafhankelijk van elkaar functionerende aansluitingen. Over elk van deze aansluitingen wordt een internettoegangsdienst geboden die aan de netneutraliteitsregels moet voldoen. Daarbij geldt dat ook voor iedere aansluiting afzonderlijk de uitzondering van de losse dienst van toepassing is. Het aantal losse diensten moet dus per aansluiting worden bezien. Zo kan een aanbieder die aan één eindgebruiker zowel een vaste als een mobiele aansluiting levert desgewenst via elke aansluiting één losse dienst leveren en is daarbij geen sprake van een internettoegangsdienst waarop de netneutraliteitsregels van toepassing zijn.

Een partij merkt op dat in de beleidsregel de term 'losse dienst' wordt gebruikt terwijl die term niet in de oorspronkelijke tekst van artikel 7.4a van de wet voorkomt en waarvan het onduidelijk is wat deze precies betekent. Bedoelde partij stelt voor de term losse dienst te vervangen door 'gespecialiseerde dienst' conform de definitie hiervan in het voorstel voor een verordening zoals dat is geamendeerd door het Europees Parlement.

Een andere partij merkt op dat onduidelijk is hoe de huidige formulering van een losse dienst zich verhoudt tot andere internetdiensten, die ook met IP worden aangeboden. Vallen diensten als IP TV hier dus buiten? Of VoIP? Mag een aanbieder van internettoegang nu wel 'triple play pakketten' aanbieden, en andere diensten afknijpen? Als dat wel mag, waar ligt dan in de praktijk het onderscheid met het gecombineerd aanbieden van internettoegang en losse diensten? De verhouding tussen deze diensten en de definitie van deze diensten verdienen nadere uitwerking.

Een andere partij merkt op dat het aanbeveling verdient om reikwijdte en de onderlinge verhouding van de begrippen internettoegangsdienst, losse dienst en gespecialiseerde dienst in de toelichting nader uit de werken.

Weer een andere partij vraagt om een eenduidig begrippenkader.

De term losse dienst komt inderdaad niet voor in de wettekst van artikel 7.4a van de Telecommunicatiewet. De term losse dienst wordt echter wel gebruikt in de toelichting op artikel 7.4a ter afbakening van het wel in de wettekst opgenomen begrip ‘internettoegangsdienst’. Uit die toelichting blijkt dat een belangrijk kenmerk van de losse dienst is dat, ook al is het geen internettoegangsdienst in de zin van de wet, het wel gaat om een dienst waarbij toegang/transport wordt geleverd via de door de aanbieder geleverde verbinding met het internet. De losse dienst moet onderscheiden worden van diensten waarbij de toegang of het transport plaatsvindt via een speciaal voor de (inhouds)dienst gereserveerde en geleverde verbinding. Het is op dit laatste type elektronische communicatiedienst waar het begrip ‘gespecialiseerde dienst’ in de ontwerpverordening Connectief Continent en de door het Europees Parlement voorgestelde wijziging daarvan op ziet. Een losse dienst in de zin van deze beleidsregel is dus per definitie geen gespecialiseerde dienst zoals die in de voorstellen van de Europese Commissie en het Europees Parlement wordt omschreven. Voor de goede orde zij opgemerkt dat gespecialiseerde diensten zoals telefonie en televisie, zoals die op dit moment bijvoorbeeld door de kabelmaatschappijen vaak in zogenoemde triple play pakketten worden geleverd, niet te beschouwen zijn als internettoegangsdiensten of losse diensten in de zin van de wet, respectievelijk, deze beleidsregel.

Een partij merkt in haar reactie op dat er een tendens bestaat bij aanbieders van elektronische communicatiediensten en netwerken om bepaalde diensten of applicaties aantrekkelijker te maken dan alternatieve diensten door bijvoorbeeld het data verbruik voor die dienst niet in rekening te brengen of uit te zonderen van de maandelijkse datalimiet. Deze commerciële praktijken laten, aldus deze partij, aanbieders vooral toe om eigen diensten en applicaties te bevoorraden tegenover die van derden. Daarbij worden enkele voorbeelden genoemd, de Sizz App waarbij via mobiel internet datavrij naar RTL kan worden gekeken en ‘Hi eindeloos Spotify streamen’ waarbij na betaling van een vast bedrag het Spotify verkeer gratis is.

De door deze partij genoemde voorbeelden illustreren het steeds vaker voorkomt dat bepaalde diensten en applicaties worden bevoorraden (positieve prijsdiscriminatie). Kenmerkend voor de genoemde voorbeelden is dat de levering van de diensten plaatsvindt in combinatie met de levering van toegang tot het internet, dat wil zeggen in combinatie met toegang tot (alle) andere diensten en toepassingen op het internet. Uit de toelichting op artikel 7.4a blijkt dat er geen sprake is van een losse dienst (en dus van een uitzondering op de netneutraliteitsregels) als deze dienst wordt geleverd in combinatie met andere losse diensten. Hieruit volgt logischerwijs dat er ook geen sprake kan zijn van een losse dienst als deze wordt geleverd in combinatie (volledige) internettoegang, waarmee immers toegang wordt verleend tot alle diensten.

Deze partij wijst er op dat er in de pers berichten zijn verschenen waarin gesteld wordt dat bedrijven als Google en Microsoft meerdere losse diensten aanbieden en dus internettoegangsdiensten leveren waarop de netneutraliteitsregels van toepassing zijn. Bedoelde partij gaat er van uit dat er sprake is van een misverstand en verzoekt de Minister om dat te bevestigen.

Een andere partij vraagt of het juist is dat een marktpartij die twee of meer diensten aanbiedt aan een eindgebruiker waarvoor het gebruik waarvan een internetverbinding noodzakelijk is, kwalificeert als een aanbieder van internettoegang als bedoeld in artikel 7.4a. Indien dit de bedoeling is van de Minister dan ligt het volgens deze partij voor de hand om nader te verduidelijken dat de netneutraliteitsbepaling zich niet (langer) alleen richt tot aanbieders van internettoegangsdiensten en aanbieders van openbare elektronische communicatienetwerken waarover internettoegangsdiensten worden geleverd en welke effecten dit heeft.

De netneutraliteitsregels zijn van toepassing op aanbieders van openbare elektronische communicatienetwerken waarover internettoegang wordt geboden en aanbieders van internettoegang. Met internettoegang wordt een dienst bedoeld die uit elektronisch transport bestaat. Met dit elektronisch transport wordt toegang verleend tot “het wereldwijde, publieke netwerk van eindpunten met door de Internet Assigned Numbers Authority toegewezen IP-adressen”. Bedrijven als Google en Microsoft bieden in de regel geen elektronisch transport aan noch geven zij toegang tot het internet. Zij bieden content en toepassingen aan via het internet. De netneutraliteitsregels zijn niet van toepassing op aanbieders van dergelijke internetdiensten.

Een partij stelt dat de juridische grondslag voor artikel 7.4a van de Telecommunicatiewet en daarmee van de op dit artikel gebaseerde beleidsregel onzeker is. Bedoelde partij wijst daarbij op het feit dat het huidige Europese kader geen vergelijkbare netneutraliteitsbepaling bevat. Deze partij wijst ook op het feit dat in het consultatieverslag internetconsultatie ontwerpbesluit doorberekening kosten ACM wordt aangegeven dat het bij netneutraliteit hoofdzakelijk om marktordening gaat. Artikel 7.4a bevat, zo stelt bedoelde partij, derhalve in feite een wettelijke ex ante bepaling op grond waarvan aanbieders van internettoegangsdiensten geen onderscheid mogen maken tussen diensten of toepassingen op het internet alsmede een verbod op prijsdiscriminatie. Dergelijke ex ante regels mogen, zo geeft bedoelde partij aan, onder het Europees regelgevend kader slechts worden opgelegd door een nationale regelgevende instantie op basis van een marktanalyse en dat is hier niet het geval.

Uitgangspunt van de netneutraliteitsbepaling is dat een aanbieder van een internettoegangsdienst niet mag bepalen hoe de gebruiker met de internettoegang om kan gaan. De gebruiker moet in vrijheid kunnen bepalen welke website hij bezoekt en welke diensten en toepassing hij gebruikt. De aanbieder van een internettoegangsdienst mag deze keuzes niet beïnvloeden door bepaalde websites, diensten of toepassingen te vertragen of te blokkeren of juist te prioriteren of door ze onaantrekkelijk of juist aantrekkelijk te maken te maken door het gebruik extra financieel te belasten of juist te bevoordelen. Dit recht van de gebruiker om zich vrij op internet te bewegen vloeit voort uit het fundamentele recht op vrije meningsuiting en de daar deel van uitmakende vrije informatievergaring. Daarbij is ook de bescherming van de privacy en het communicatiegeheim van belang: als aanbieders van internettoegangsdiensten bezoek aan bepaalde websites of gebruik van bepaalde diensten en toepassingen financieel extra willen belasten heeft dit als bijkomend ongewenst gevolg dat zij daartoe het online gedrag van de gebruiker in de gaten zullen moeten houden. Ter bescherming van de door artikelen 8 en 11 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie gewaarborgde grondrechten van internetgebruikers – het recht op privacy en de vrijheid om informatie te ontvangen of te verstrekken – moet worden voorkomen dat aanbieders van internettoegangsdiensten zich mengen in het gedrag van hun klanten op internet. Het Hof van Justitie benadrukte het belang van bescherming van deze rechten in de relatie tussen aanbieders van internettoegang en hun klanten in zaak C-70/10 (24 november 2011). De bescherming van de privacy van internetgebruikers en hun recht op vrije meningsuiting vormt een extra reden voor het verbieden van deze inmenging van de aanbieder van internettoegangsdiensten in de bewegingsvrijheid van burgers op internet.

Het gaat bij netneutraliteit dus niet om marktordening. Artikel 7, tweede lid, onder b, van het ontwerpbesluit doorberekening kosten ACM zal worden aangepast zodat de kosten samenhangend met de uitvoering van artikel 7.4a van de Telecommunicatiewet niet ten laste van marktorganisaties worden gebracht.

Dezelfde partij geeft aan dat zij begrepen heeft dat aan losse diensten bij congestie voorrang mag worden verleend. Hierdoor, zo geeft deze partij aan, lijken gespecialiseerde diensten en losse diensten veel op elkaar.

Anders dan wordt gesteld lijken losse diensten en gespecialiseerde diensten niet op elkaar. Bij losse diensten, zoals bedoeld in de toelichting op artikel 7.4a en in de voorliggende beleidsregel, gaat het om diensten die via een internetverbinding worden getransporteerd. Bij de levering van één losse dienst gaat het feitelijk om toegang tot internet waarbij de toegang tot alle andere diensten en toepassingen wordt geblokkeerd. Bij de levering van een gespecialiseerde dienst vindt het transport per definitie niet plaats via een internetverbinding maar via een (logisch) van het internet gescheiden verbinding. Aan via de internetverbinding geleverde diensten mag bij congestie alleen voorrang worden verleend op een niet-discriminatoire manier. Dezelfde typen diensten moeten met andere woorden op dezelfde manier worden behandeld: het is niet toegestaan om bijvoorbeeld de videodienst van aanbieder A wel voorrang te geven bij congestie en de videodienst van aanbieder B niet.

Dezelfde partij geeft aan dat de bepalingen met betrekking tot netneutraliteit alleen zien op het hinderen en blokkeren van verkeer en dat de bepalingen dus niet van toepassing kunnen zijn op een aanbieder die internetverkeer niet hindert of blokkeert. Daaruit volgt, aldus bedoelde partij, dat het niet de bedoeling kan zijn dat de netneutraliteitsbepalingen het zouden verbieden dat een losse dienst tezamen met al het andere internetverkeer wordt doorgegeven.

Artikel 7.4a, eerste lid, verbiedt inderdaad alleen het hinderen of vertragen van internetverkeer. Het derde lid van artikel 7.4a verbiedt echter ook prijsdiscriminatie tussen diensten en toepassingen die via

het internet worden geleverd. Door een combinatie van de levering van een losse dienst met internettoegang, waarbij het transport van de losse dienst anders wordt getarifeerd dan het transport van andere internetdiensten, wordt dat verbod overtreden. De beleidsregel verduidelijkt dat.

Meerdere partijen vragen of de beleidsregel een overgangsbepaling zal kennen voor bestaande contracten waarbij een losse dienst met een internettoegangsdienst wordt gecombineerd en de losse dienst anders wordt getarifeerd.

De beleidsregel is bedoeld om de bestaande wettelijke regels te verduidelijken. Er is dus geen sprake van een wijziging van de wettelijke regels. De beleidsregel zal derhalve geen overgangsregeling bevatten. Wel zal moeten worden bepaald hoe moet worden omgegaan met de huidige gevallen waarbij een losse dienst wordt geleverd in combinatie met een internettoegangsdienst. ACM zal daar een besluit over moeten nemen.

Deze partij geeft enkele adviezen om de gehanteerde begrippen te verduidelijken. Zo wordt voorgesteld om het begrip netneutraliteit te vervangen door internetneutraliteit en het begrip apps te definiëren, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen internetapps en overige apps. Verder wordt geadviseerd om een duidelijk onderscheid te maken tussen spraakdiensten die via het open internet worden geleverd en andere spraakdiensten die in een gesloten omgeving worden geleverd, zoals Voice over LTE.

Het wijzigen van de benaming van begrippen draagt als zodanig weinig bij aan extra duidelijkheid. Het is belangrijk om een inhoudelijk onderscheid tussen de verschillende soorten diensten duidelijk te maken. In het voorgaande is uitgelegd wat moet worden verstaan onder een internettoegangsdienst, een losse dienst, een gespecialiseerde dienst en een internetdienst. Deze uitleg zal ook in toelichting op de beleidsregel worden opgenomen. Op deze wijze wordt duidelijk gemaakt wat de inhoud van de verschillende diensten is waardoor ook duidelijk wordt hoe deze begrippen zich tot elkaar verhouden. Daarbij zal in de toelichting een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen spraakdiensten die via de internetverbinding worden geleverd en spraakdiensten die als gespecialiseerde dienst worden geleverd.

Verder wordt de vraag gesteld waarom de grens voor het bepalen of er al dan niet sprake is van een internettoegangsdienst is gesteld bij één losse dienst en niet bij bijvoorbeeld twee.

In de toelichting bij artikel 7.4a van de Telecommunicatiewet wordt aangegeven dat nadrukkelijk is gekozen voor een brede uitleg van begrip internettoegang om te voorkomen dat netneutraliteit in gevaar zou kunnen komen. Ook wordt in de toelichting aangegeven dat er om die reden sprake is van een internettoegangsdienst indien meer dan één losse dienst worden geleverd.

Een partij vraagt zich af of er momenteel sprake is van een reëel en actueel gevaar voor de aantasting van netneutraliteit door het tegelijkertijd aanbieden van meerdere losse diensten aan een eindgebruiker of doordat een internettoegangsdienst en een losse dienst tegelijkertijd worden aangeboden. In de beleidsregel lijkt het ministerie daar zonder voorbehoud van uit te gaan. Deze partij is niet bekend met gevallen die hebben geleid tot een marktverstoring effect. Een andere partij geeft aan dat de beleidsregel geen indicatie geeft van de ongewenste gevolgen van het combineren van een losse dienst met een internettoegangsdienst en dat deze gevolgen ook niet onderzocht zijn.

Anders dan deze partij veronderstelt zijn de netneutraliteit bepalingen niet bedoeld om marktverstoring te voorkomen, maar om het recht van de gebruiker te waarborgen om zich zonder beïnvloeding door de aanbieder vrij op internet te bewegen. De wetgever heeft tegen deze achtergrond het verboden om de prijs van de internettoegangsdienst afhankelijk te maken van het gebruik van bepaalde diensten en toepassingen. Verschillende aanbieders hebben abonnementen voor internettoegang geïntroduceerd waarbij een losse dienst werd gecombineerd met een internettoegangsdienst en waarbij de losse dienst anders werd getarifeerd dan de diensten die via de internettoegangsdienst werden geleverd. Deze handelwijze is in strijd met de geldende netneutraliteitsbepalingen. Om die reden is het belangrijk om meer duidelijkheid te geven over de inhoud van de netneutraliteitsregels. De beleidsregel dient daartoe.

Een partij meent dat grootzakelijke aanbieders buiten schot moeten blijven in deze discussie. Grootzakelijke aanbieders blokkeren geen applicaties en discrimineren niet tussen verschillende soorten internetverkeer. Netneutraliteit zou daarom hooguit moeten gelden ten aanzien van

internettoegang ten behoeve van de consumentenmarkt. Voor zover sprake zou zijn van problemen doen deze zich immers alleen voor in de consumentenmarkt.

De netneutraliteitsregels zijn bedoeld om de toegang voor eindgebruikers tot het internet te beschermen. Deze regels zijn van toepassing op alle aanbieders van openbare elektronische communicatienetwerken waarover internettoegangsdiensten worden geleverd en aanbieders van internettoegang. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen zakelijke afnemers en andere afnemers.

Deze partij merkt verder op dat het belangrijk is dat zakelijke diensten, waarbij gebruik wordt gemaakt van IP-technologie, maar die geen toegang bieden tot het internet en die ook geen (negatieve) invloed kunnen hebben op de internettoegangsdienst (bijvoorbeeld PIP-diensten en IP-gebaseerde VPN-diensten) buiten de werkingssfeer van de netneutraliteitsregels vallen. Deze partij verzoekt om dit expliciet in de beleidsregel op te nemen.

In de toelichting op de beleidsregel zullen de verschillen tussen de soorten diensten nader worden toegelicht. Deze partij geeft niet duidelijk aan of het bij de door hem genoemde diensten gaat om diensten die via het internet worden geleverd of niet. Bedoelde partij geeft weliswaar aan dat de door hem genoemde diensten geen toegang bieden tot internet, maar dit kan echter op meerdere manieren worden begrepen:

1. het kan betekenen dat bij de bedoelde diensten geen volledige toegang wordt geboden tot het internet, maar het transport wel plaatsvindt via de door de aanbieder internetverbinding (“losse dienst”). In dat geval zijn de netneutraliteitsregels van toepassing, tenzij er over de betreffende aansluiting maar één losse dienst wordt geboden.
2. dat bij de levering de dienst gebruik wordt gemaakt van een verbinding die logisch gescheiden is van de internetverbinding (“gespecialiseerde dienst”). In dat geval zijn de netneutraliteitsregels niet van toepassing.
3. of dat het louter inhoudsdiensten en toepassingen betreft (zonder transport) die via de internetverbinding worden aangeboden (“internetdienst”). In dat geval zijn de netneutraliteitsregels niet van toepassing.

Een andere partij adviseert om in de toelichting ook duidelijk aan te geven dat het bij een losse dienst om een duidelijk afgebakende losse dienst moet gaan en niet om een combinatie van verschillende diensten.

In de toelichting bij de wet en de beleidsregel is duidelijk aangegeven dat een pakket van losse diensten als een internettoegangsdienst moet worden beschouwd en dat de netneutraliteitsregels daarop van toepassing zijn. Hiermee wordt duidelijk gemaakt dat een pakket van verschillende diensten niet als één losse dienst kan worden aangemerkt. Hiermee wordt voldoende houvast gegeven om te kunnen bepalen wanneer er sprake is van een losse dienst of niet.

Deze partij adviseert om aan te geven dat prijsdiscriminatie ook plaats kan vinden door verschillen in kwaliteit (lage/hoge resolutie) en de beschikbaarheid van diensten (na uitputting databundel stopt dienst wel/niet).

Artikel 7.4a, eerste lid, is gericht op discriminatie door middel van blokkeren of vertragen van internetdiensten. Een aanbieder van internettoegang moet bij het toepassen van verkeersmanagement in geval van congestie op zijn netwerk gelijke soorten verkeer gelijk behandelen. Indien verschillen in kwaliteit het gevolg zijn van ongelijke behandeling van gelijksoortig verkeer bij het verkeersmanagement is dat dus niet toegestaan.

Artikel 7.4a, derde lid, bepaalt dat de prijs van de internettoegangsdienst niet afhankelijk mag zijn van het gebruik van de diensten of toepassingen die via deze internettoegangsdienst worden aangeboden of gebruikt. Indien het datagebruik van bepaalde diensten wel in rekening wordt gebracht en van andere diensten niet dan hangt de prijs van het internetabonnement af van het gebruik van diensten.

Indien de toegang tot bepaalde diensten wordt geblokkeerd of belemmerd als de databundel op is en de toegang tot andere diensten niet is artikel 7.4a, eerste lid van toepassing.

Een partij vraagt voor welke internettoegangsdiensten de beleidsregel geldt. Betreft het alleen diensten die in openbare ruimtes worden aangeboden of ook hotels die aan hun gasten toegang tot internet bieden? Ook wordt gevraagd of de netneutraliteitsregels van toepassing zijn op huizen van bewaring. Artikel 7.4a geeft aan dat de netneutraliteitsbepalingen betrekking hebben op openbare elektronische

communicatienetwerken waarover internettoegangsdiensten worden geleverd en aanbieders van internettoegangsdiensten. De bepalingen in de Telecommunicatiewet en de Europese richtlijnen voor elektronische communicatie regelen in het algemeen alleen het aanbieden van openbare elektronische communicatiediensten. Alhoewel artikel 7.4a dat weliswaar niet expliciet aangeeft ligt het derhalve niettemin in de rede dat de netneutraliteitsbepalingen dezelfde scope hebben en dus alleen van toepassing zijn op aanbieders van openbare internettoegangsdiensten. De netneutraliteitsregels zijn immers bedoeld om netneutraliteit in het openbare domein te waarborgen. Een andere uitleg zou ertoe leiden dat bijvoorbeeld ook alle bedrijven en instellingen die via een Wi-Fi netwerk internet aan hun klanten en bezoekers aanbieden aan de netneutraliteitsregels zouden moeten voldoen.

Tevens wordt door deze partij gevraagd op welke termijn de beleidsregel in werking zal treden? Na publicatie van dit consultatieverslag zal de beleidsregel worden aangepast en worden voorgelegd aan de ACM voor een uitvoerings- en handhavingstoets. Naar verwachting zal de aangepaste beleidsregel dit najaar worden vastgesteld en gepubliceerd.

Een partij vraagt om een aantal andere scenario's uit te werken en daarbij aan te geven wat wel en niet is toegestaan. Ook worden een aantal concrete voorbeelden van gedragingen voorgelegd met het verzoek om aan te geven wat wel en wat niet is toegestaan.

Deze vraag gaat verder dan de scope van de beleidsregel. Het is aan de toezichthouder om te beoordelen of de wet in concrete gevallen al dan niet wordt overtreden. Ook kan de toezichthouder, bijvoorbeeld via een beleidsregel, in meer algemene zin vooraf duidelijkheid geven over hoe de wet zal worden geïnterpreteerd.

Een partij geeft aan dat providers naast het 'traffic shapen' ook het aanbod van diensten limiteren aan de internet- inkoopkant. Door zogenoemde peering contracten aan te gaan met minder bandbreedte voor sommige peers is het mogelijk alsnog redelijk sterk de neutraliteit te ondermijnen. In de huidige wetgeving is het niet duidelijk of deze praktijk is toegestaan.

De netneutraliteitsbepalingen hebben alleen betrekking op gedragingen van aanbieders bij de levering van internettoegangsdiensten aan eindgebruikers. De levering van internettoegang aan eindgebruikers vindt plaats via aansluitnetwerken. De scope van de netneutraliteitsbepalingen is beperkt tot die gedragingen. Toegang tot het aansluitnetwerk en de interconnectie met andere netwerken (transit en peering) vallen niet binnen de scope van de huidige netneutraliteitsbepalingen. In de middellangetermijnvisie op telecommunicatie, media en internet wordt aangegeven dat onderzoek zal worden verricht naar netneutraliteit dieper in het internetwaardeweb.