

**B I P T**

---

**BELGISCH INSTITUUT VOOR POSTDIENSTEN  
EN TELECOMMUNICATIE**

**NIET-VERTROUWELIJKE VERSIE VAN HET  
BESLUIT VAN DE RAAD VAN HET BIPT VAN 12 OKTOBER 2017  
BETREFFENDE HET OPLEGGEN VAN EEN ADMINISTRATIEVE BOETE AAN  
CODITEL BRABANT BVBA WEGENS NIET-NALEVING VAN ARTIKEL 4/1  
VAN HET MINISTERIEEL BESLUIT VAN 12 NOVEMBER 2009 TOT  
VASTSTELLING VAN HET NIVEAU VAN SPECIFICATIE VAN DE  
BASISFACTUUR BETREFFENDE ELEKTRONISCHE COMMUNICATIE**

## INHOUDSOPGAVE

1. Voorwerp.....	2
2. Juridische basis van dit besluit.....	2
3. Wettelijke verplichtingen ten gronde.....	3
3.1. ALGEMEEN.....	3
3.2. TEN GRONDE.....	3
4. Feiten en voorgeschiedenis .....	4
5. Analyse door het BIPT .....	5
5.1. MEEGEDEELDE GRIEF .....	5
5.2. ANALYSE WAAROP DE MEEGEDEELDE GRIEF IS GEBASEERD.....	5
<i>Wat betreft de mobiel-internetdiensten.....</i>	6
<i>Wat betreft de internetdiensten verzorgd op een vaste locatie .....</i>	6
5.3. STANDPUNT VAN SFR TEN AANZIEN VAN DE ELEMENTEN MEEGEDEELD IN DE BRIEF MET GRIEVEN.....	7
5.4. BEOORDELING DOOR HET BIPT .....	8
5.5. BESLISSING BETREFFENDE DE INACHTNEMING VAN ARTIKEL 4/1 VAN HET MB BASISFACTUUR.....	9
6. Maatregelen in verband met de vastgestelde inbreuk .....	9
6.1. STANDPUNT VAN SFR TEN AANZIEN VAN DE BEOOGDE MAATREGELEN MEEGEDEELD TER GELEGENHEID VAN DE BRIEF MET GRIEVEN .....	9
6.2. MOTIVERING IN VERBAND MET HET BEVEL OM DE INBREUK ONGEDAAN TE MAKEN EN DE MANIER WAAROP DE INBREUK ONGEDAAN MOET WORDEN GEMAAKT.....	10
6.3. MOTIVERING BETREFFENDE HET OPLEGGEN VAN EEN ADMINISTRATIEVE BOETE .....	10
6.4. MOTIVATIE VOOR HET BEDRAG VAN DE ADMINISTRATIEVE BOETE.....	11
6.4.1. <i>Bepaling van het basisbedrag .....</i>	11
<b>A) PROPORTIONALITEITSBEGINSEL EN OMZET OP DE BETROKKEN MARKT .....</b>	12
<b>B) DUUR VAN DE INBREUK .....</b>	12
<b>C) ERNST VAN DE INBREUK.....</b>	12
6.4.2. <i>Boeteverhogende en boeteverlagende factoren.....</i>	14
6.4.3. <i>Noodzaak om de boete een ontmoedigend karakter te geven.....</i>	14
6.4.4. <i>Conclusie.....</i>	15
7. Besluit.....	15
8. Beroepsmogelijkheden.....	15

## 1. Voorwerp

1. Dit besluit beoogt te bepalen of de meegedeelde grieven inzake de niet-naleving van artikel 4/1 van het ministerieel besluit van 12 november 2009 tot vaststelling van het niveau van specificatie van de basisfactuur betreffende elektronische communicatie, ingevoegd bij het ministerieel besluit van 8 oktober 2013<sup>1</sup> (hierna: "het MB basisfactuur") definitief in aanmerking kunnen worden genomen ten opzichte van Coditel Brabant BVBA (hierna: "SFR"<sup>2</sup>) en, desgevallend, beoogt het te bepalen of een administratieve boete dient te worden opgelegd aan SFR, alsook een herstelmaatregel, conform artikel 21 van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector (hierna: "de BIPT-wet").

## 2. Juridische basis van dit besluit

2. Artikel 21, §§ 1 tot 7, van de BIPT-wet schrijft voor:

*"Art. 21. § 1. Indien de Raad over een reeks aanwijzingen beschikt die zouden kunnen wijzen op een overtreding van de wetgeving of reglementering waarvan de naleving door het Instituut wordt gecontroleerd of van de besluiten van het Instituut genomen ter uitvoering van die wetgeving of reglementering, deelt hij in voorkomend geval zijn grieven mee aan de betrokkene, alsook de beoogde maatregelen bedoeld in paragraaf 5 die toegepast zullen worden, indien de overtreding bevestigd wordt.*

*§ 2. De Raad stelt de termijn vast waarover de betrokkene beschikt om het dossier te raadplegen en zijn schriftelijke opmerkingen voor te leggen. Deze termijn mag niet korter zijn dan tien werkdagen.*

*§ 3. De betrokkene wordt uitgenodigd om te verschijnen op de datum die door de Raad wordt vastgesteld en per aangetekende brief wordt meegedeeld. Hij mag zich laten vertegenwoordigen door de raadsman van zijn keuze.*

*§ 4. De Raad kan elke persoon horen die een nuttige bijdrage kan leveren tot zijn informatie, hetzij ambtshalve, hetzij op verzoek van de betrokkene.*

*§ 5. Indien de Raad een overtreding constateert, kan hij in een of meer besluiten, een of meer van de volgende maatregelen aannemen :*

*1° het bevel om een eind te maken aan de overtreding, hetzij onmiddellijk, hetzij binnen de redelijke termijn die hij bepaalt, voor zover deze overtreding niet is stopgezet.*

*1°/1 voorschriften in verband met de manier waarop de overtreding ongedaan moet worden gemaakt;*

*2° de betaling binnen de termijn bepaald door de Raad van een administratieve boete die aan de Schatkist toekomt ten bedrage van maximaal 5.000 euro voor natuurlijke personen en van maximaal 5 % van de omzet van de overtreder gedurende het jongste volledige boekjaar in de sector voor elektronische communicatie of voor postdiensten in België of, indien de overtreder geen activiteiten ontwikkelt waarmee een omzet wordt behaald, ten bedrage van maximaal 1.000.000 euro voor rechtspersonen;*

*Voor de inbreuken op hoofdstuk 2 van de wet van 5 mei 2017 betreffende de audiovisuele mediadiensten in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad bedraagt de administratieve boete maximaal 5% van de omzet die de overtreder gedurende het jongste volledige boekjaar in de sector in kwestie heeft behaald, geplafonneerd op 125.000 euro;*

---

<sup>1</sup> Belgisch Staatsblad, 15 oktober 2013, blz. 73.802 e.v.

<sup>2</sup> Handelsnaam waaronder deze vennootschap actief is.

*3° het bevel om de levering van een dienst of dienstenpakket die bij voortzetting zou leiden tot een aanzienlijke verstoring van de mededinging, te staken of op te schorten zolang de toegangsverplichtingen die na een marktanalyse uitgevoerd overeenkomstig de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie zijn opgelegd, niet worden nageleefd op de wijze bepaald door de Raad. Bij gebrek aan gegevens over de in het tweede lid, 2°, bedoelde omzet, kan het Instituut een omzet bepalen op basis van gegevens verkregen van derden of op basis van de omzet van een vergelijkbare persoon.*

*§ 6. Indien de overeenkomstig paragraaf 5 genomen maatregelen niet hebben geleid tot de stopzetting van de overtreding, kan de Raad, na het volgen van de procedure bepaald in de paragrafen 1 tot 5, een administratieve boete opleggen waarvan het bedrag of het percentage maximaal het dubbele is van het bedrag of het percentage vermeld in paragraaf 5, tweede lid, 2°.*

*§ 7. Indien de maatregelen die overeenkomstig paragraaf 5 worden genomen, de overtreding niet hebben kunnen verhelpen en als het gaat om een ernstige of herhaalde overtreding kan de Raad bovendien :*

*1° de toegekende gebruiksrechten, waarvan de voorwaarden niet nageleefd werden, opschorten of intrekken of*

*2° de volledige of gedeeltelijke opschorting bevelen van de exploitatie van het netwerk of van de levering van de betrokken dienst, alsook van het te koop aanbieden of het gebruik van alle betreffende diensten of producten.”*

3. Dit besluit wordt genomen conform artikel 21 van de BIPT-wet.

### **3. Wettelijke verplichtingen ten gronde**

#### **3.1. Algemeen**

4. Krachtens artikel 14, § 1, 3°, van de BIPT-wet, controleert het BIPT de naleving van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie (hierna: “de WEC”).
5. Artikel 8, 2°, WEC, stelt dat het BIPT verplicht is om een hoog niveau van bescherming van de consumenten te garanderen in zijn contacten met de aanbieders van elektronische-communicatiediensten.
6. Artikel 8, 4°, WEC, belast het BIPT ermee de verstrekking van duidelijke informatie te bevorderen, met name door te verplichten tot transparantie ten aanzien van tarieven en de voorwaarden voor het gebruik van openbare elektronische-communicatiediensten.

#### **3.2. Ten gronde**

7. Artikel 4/1 van het ministerieel besluit van 12 november 2009 tot vaststelling van het niveau van specificatie van de basisfactuur betreffende elektronische communicatie bepaalt het volgende:
8. *“Voor elk contract dat geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op internettoegang vermeldt de basisfactuur het tijdens de referteperiode verbruikte volume aan data, uitgedrukt in Megabyte (Mb).”*

9. Dat artikel is van kracht sinds 1 februari 2014<sup>3</sup>.

#### 4. Feiten en voorgeschiedenis

10. Het BIPT beschikte over een basisfactuur van SFR waarop het volume van in de loop van de referteperiode verbruikte data niet vermeld wordt (bijlage bij de brief van het BIPT van 10 februari 2017).
11. In deze context heeft het BIPT aan SFR een aantal vragen gesteld in een brief van 10 februari 2017:
12. Aan hoeveel abonnees met een contract dat geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op internettoegang heeft SFR een basisfactuur of een meer gespecificeerde versie ervan toegestuurd in de periode van 1 februari 2014 tot 31 januari 2017? Vermeld de cijfers per maand en het totaal.
13. Over hoeveel facturen ging het in totaal? Vermeld opnieuw de cijfers per maand en het totaal voor de periode van 1 februari 2014 tot 31 januari 2017.
14. Zijn er abonnees met contracten die geheel of gedeeltelijk betrekking hebben op internettoegang waarvan het volume verbruikte data is vermeld op de basisfactuur of op de meer gespecificeerde versie ervan<sup>4</sup>?
15. Zo ja, vermeld het aantal abonnees die deze informatie ontvangen hebben. Over hoeveel facturen ging het in totaal? Vermeld in antwoord op deze 2 vragen opnieuw de cijfers per maand en het totaal voor de periode van 1 februari 2014 tot 31 januari 2017. Verstrek aan het BIPT ook per type van contract/tariefplan van SFR, waarvoor een dergelijke vermelding is gegeven, een duplicaat van een werkelijke factuur. (vragen vrij vertaald uit het Frans)
16. SFR heeft op dat schrijven geantwoord met een brief van 28 februari 2017.
17. Het BIPT heeft op 3 mei 2017 een tweede brief aan SFR toegezonden, waarin dezelfde vragen nogmaals werden gesteld en gevraagd werd om de omzet van SFR behaald in het jaar 2016 op de markt voor mobiel internet mee te delen. Deze laatste heeft daarop geantwoord op 11 mei 2017.
18. SFR heeft als volgt geantwoord op de vragen:
19. Op 28 februari 2017 heeft SFR laten weten dat “omdat de internetdiensten meer een meer diensten zijn met een onbeperkt verbruik, vermelden we geen verbruik op de facturen omdat er geen verbruik moet worden aangerekend. Al onze klanten hebben echter toegang tot het overzicht van hun verbruik op hun persoonlijke pagina “MYACCOUNT”, alsook tot een historisch overzicht van het verbruik” (vrij vertaald).
20. SFR voegt bij zijn brief van 28 februari 2017 een screenshot van zijn klantenpagina.
21. Daarop is het internetverbruik van de klant te zien in de vorm van een verbruiksgrafiek voor download en upload, per dag en per maand in GB.

---

<sup>3</sup> Zie artikel 2 van het ministerieel besluit van 8 oktober 2013 tot wijziging van het ministerieel besluit van 12 november 2009 tot vaststelling van het niveau van specificatie van de basisfactuur betreffende elektronische communicatie.

<sup>4</sup> Zie respectievelijk artikel 110, § 1 en § 2 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie.

22. Op de basisfactuur is dan weer geen enkel volume vermeld.
23. In zijn brief van 11 mei 2017 heeft SFR de volgende verduidelijkingen aangebracht:
24. SFR erkent op dit moment dat de facturen die aan zijn abonnees in het kader van de abonnementscontracten in verband met vaste internettoegang werden verstuurd tussen 1 februari 2014 en 31 januari 2017 niet uitdrukkelijk het volume van de verbruikte data vermeldden. SFR deelt het aantal betrokken abonnees tijdens die periode mee.
25. SFR voegt evenwel een factuur toe om aan te tonen dat het volume verbruikte data vermeld is op de gespecificeerde facturen die het aan zijn abonnees voor mobiel-internetaanbiedingen gericht heeft. Het verbruik wordt opgegeven in MB.
26. SFR benadrukt echter het feit dat deze details ook beschikbaar zijn voor de klanten die een vereenvoudigde factuur op papier vragen, via de dienst "My account", waar de vereenvoudigde papieren factuur naar verwijst. Anderzijds moeten zijn klanten enkel maar een mail sturen of een verzoek doen om een gespecificeerde factuur te krijgen.
27. SFR geeft het aantal abonnees van mobiel internet op die elke maand de informatie over hun verbruik hebben ontvangen.
28. SFR deelt de omzet voor het jaar 2016 op de markt voor mobiel internet mee.
29. Als aanvullende informatie op zijn eerste brief benadrukt SFR nogmaals dat het historisch overzicht van het verbruik van vast internet en in het bijzonder het volume van verbruikte data, van elk van zijn abonnees te zien is op hun persoonlijke pagina van de dienst "My account" die voor elke abonnee beschikbaar is. Al zijn facturen verwijzen zonder uitzondering de abonnees door naar die dienst "My account". SFR is van oordeel dat verscheidene van zijn aanbiedingen voorzien in een "onbeperkte" internettoegang en dat in dat geval de vermelding van het verbruik niet relevant was.
30. Anderzijds meldt SFR dat de klanten die ingetekend hebben op een aanbod voor "onbeperkte" vaste internettoegang en die het dataverbruik dat in hun abonnement vervat zit, overschrijden, per blok van 10 GB gefactureerd worden. In 2016 zijn gemiddeld [vertrouwelijk] van hun internetklanten maandelijks gefactureerd voor een verbruik dat het verbruik waarop ze hadden ingetekend, overstijgt.

## 5. Analyse door het BIPT

### 5.1. Meegedeelde grief

31. Met zijn brief van 1 juni 2017 heeft het BIPT aan SFR de volgende grief meegedeeld:
32. **"de niet-naleving van artikel 4/1 van het ministerieel besluit van 12 november 2009 tot vaststelling van het niveau van specificatie van de basisfactuur betreffende elektronische communicatie**, in die zin dat SFR, voor de contracten die volledig of gedeeltelijk betrekking hebben op de toegang tot internet verzorgd op een vaste locatie, op de basisfactuur geen melding maakt van het gebruikte datavolume tijdens de referteperiode." (vrij vertaald)

### 5.2. Analyse waarop de meegedeelde grief is gebaseerd

33. De analyse op grond waarvan de grieven werden vastgesteld, en die de basis van dit besluit vormt, is de volgende (*vrije vertaling uit het Frans*):

- "Inleiding.
- Het BIPT heeft een onderzoek ingesteld betreffende de inachtneming door SFR van artikel 4/1 van het MB basisfactuur. Volgens dat artikel moet een basisfactuur, voor elk contract dat volledig of gedeeltelijk betrekking heeft op internettoegang, het tijdens de referentieperiode gebruikte datavolume in megabyte (MB) vermelden.
- Hierna wordt onderzocht of de hierboven vastgestelde feiten conform de reglementaire bepalingen zijn.

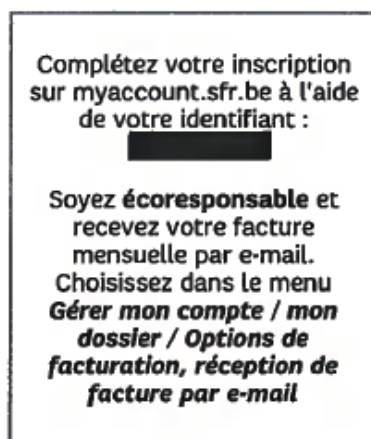
### **Betreffende de toepassing door SFR van artikel 4/1 van het MB basisfactuur**

#### **Wat betreft de mobiel-internetdiensten**

- Wat betreft de mobiel-internetdiensten komt SFR de voorschriften van artikel 4/1 van het MB basisfactuur na. Het verbruikte datavolume wordt vermeld op de basisfactuur die, volgens de bepalingen van artikel 2 van het MB basisfactuur, mag worden gepresenteerd in papieren of elektronische vorm.

#### **Wat betreft de internetdiensten verzorgd op een vaste locatie**

- De facturen van SFR betreffende de abonnementen voor vast internet, ongeacht in welke vorm (elektronisch of op papier), bevatten op geen enkele manier de vermeldingen die worden geëist door het voormelde artikel 4/1. Dat geeft SFR zelf toe. Het gebruikte datavolume is enkel toegankelijk via een webpagina die overeenstemt met de klantenpagina van de SFR-abonnee. Op de facturen wordt wel het bestaan van die klantenpagina vermeld, maar niet het feit dat de klant op deze klantenpagina zijn werkelijke verbruik, met name wat data betreft, kan terugvinden. De facturen waarover het BIPT beschikt vermelden daadwerkelijk het volgende in verband met de klantenpagina:



- Deze vermelding betreft dus de procedure om zijn inschrijving op de klantenpagina te vervolledigen (wat ook doet vermoeden dat de klantenpagina niet onmiddellijk toegankelijk is, maar dat daaraan eerst een registratie moet voorafgaan), zonder meer.

- Volgens het BIPT is deze werkwijze niet conform artikel 4/1 van het MB basisfactuur, in die mate dat de basisfactuur niet het verbruikte datavolume vermeldt, terwijl de overwegingen van het ministerieel besluit van 8 oktober 2013 tot wijziging van het ministerieel besluit van 12 november 2009 tot vaststelling van het niveau van specificatie van de basisfactuur betreffende elektronische communicatie, stellen dat: *“de factuur een aangewezen middel is om de consument op de hoogte te brengen van zijn maandelijks verbruik aan data”* <sup>5</sup>.
- Dit temeer omdat SFR het feit vermeldt dat de internetdiensten meer en meer diensten zijn met onbeperkt verbruik, en dus de vereiste vermelding van het volume niet laat zien, aangezien er geen verbruik te factureren is. Die informatie zou niet relevant zijn. Uit de twee antwoorden van SFR blijkt niet of de SFR-klanten die een abonnement op vast internet met een beperkt volume hebben genomen, al dan niet een gespecificeerde factuur hebben ontvangen die voldoet aan artikel 4/1, van het MB basisfactuur. Het BIPT leidt uit het antwoord op zijn vragen af dat de klanten in kwestie hetzelfde type van factuur ontvangen als de klanten die ingetekend hebben op een internetabonnement met onbeperkt volume.

### **Besluit en formulering van de grief**

- Om de hierboven uiteengezette redenen vindt het BIPT dat de manier waarop SFR het verbruikte volume ter kennis brengt van de klant, niet voldoet aan de voorschriften van artikel 4/1 van het MB basisfactuur:
  - - voor elk contract dat volledig of gedeeltelijk betrekking heeft op internettoegang verzorgd op een vaste locatie
    - ongeacht of het gesloten contract betrekking heeft op een internettoegang met onbeperkt volume of niet.
- Het BIPT beslist ook om de procedure van artikel 21 van de BIPT-wet in gang te zetten en aan SFR de onderstaande grieven mee te delen alsook de beoogde maatregelen, waaronder het opleggen van een administratieve boete.”

### **5.3. Standpunt van SFR ten aanzien van de elementen meegedeeld in de brief met grieven**

34. Het standpunt dat SFR naar voren bracht in zijn schriftelijke commentaar van 23 juni 2017 en tijdens de hoorzitting die plaatsvond op 28 augustus 2017 kan als volgt worden samengevat, wat de inbreuk betreft:
35. SFR erkent dat het de inbreuk die eraan verweten wordt, gepleegd heeft, maar benadrukt dat het zou gaan om een eenvoudig verzuim of om een nalatigheid. Die tekortkoming zou niet van opzettelijke of bedrieglijke aard zijn. SFR zou aldus via zijn “My account”-ruimte de vereiste informatie bieden aan zijn klanten, hetgeen zou aantonen dat SFR nooit de intentie zou hebben gehad om de verbruiksgegevens te verbergen voor zijn abonnees. Bovendien zou SFR deze vermeldingen hebben gezet op de facturen van zijn abonnees van het mobiel-internetaanbod.

---

<sup>5</sup> *Belgisch Staatsblad*, 15 oktober 2013, blz. 73.803.



36. Daarenboven houdt SFR vol dat gelet op de teleologische interpretatie die het BIPT zou geven aan artikel 4/1 van het MB basisfactuur en volgens dewelke het verbruik zou moeten worden aangegeven in gigabyte per maand en niet in megabyte, zou mogen worden geconcludeerd dat deze bepaling niet zo duidelijk is en dat de daarin gebruikte meeteenheid de consument geen makkelijk te vatten informatie biedt. Tevens zou dit soort van teleologische interpretatie het besluit dat het BIPT zou nemen, onwettig kunnen maken, doordat de reglementaire bepalingen die zouden worden voorgeschreven op straffe van administratieve sancties en met name boetes, restrictief geïnterpreteerd zouden moeten worden. Dat laatste punt zou volgens SFR een inbreuk van ernstige of middelmatige intensiteit uitsluiten.
37. SFR beweert dat de vaststelling van een administratieve boete, terwijl SFR nog niet is gehoord en zijn verweermiddelen niet heeft kunnen doen gelden, een duidelijke schending van de rechten van de verdediging vormt en de procedure op dat punt onwettig zou maken.

#### 5.4. Beoordeling door het BIPT

- 
38. Het BIPT neemt kennis van het feit dat SFR erkent de eraan verweten inbreuk te hebben gepleegd.
- 
39. Wat betreft de bewering van SFR als zou deze inbreuk in werkelijkheid een eenvoudige nalatigheid zijn en sommige van zijn klanten niet helemaal van alle informatie verstoken zouden zijn geweest via de klantenpagina, staat het BIPT erop eraan te herinneren dat het verstrekken van verbruiksgegevens via een klantenpagina niet voldoet aan artikel 4/1 van het MB basisfactuur, in die mate dat de basisfactuur geen melding maakt van het gebruikte datavolume en de consideransen van het ministerieel besluit van 8 oktober 2013 tot wijziging van het ministerieel besluit van 12 november 2009 tot vaststelling van het niveau van specificatie van de basisfactuur betreffende elektronische communicatie bepalen dat: “de factuur een aangewezen middel is om de consument op de hoogte te brengen van zijn maandelijks verbruik aan data” en dit ongeacht de bedoeling van SFR.
- 
40. Wat betreft de “teleologische” interpretatie van het BIPT van artikel 4/1 van het MB basisfactuur, doelt de grief die het BIPT meegedeeld heeft niet op het gebruik van een foutieve meeteenheid voor het verkeersvolume, maar op het simpelweg weglaten van elk element inzake verbruik op de basisfactuur, ongeacht de gebruikte volume-eenheid en dus, ongeacht de “interpretatie” die gegeven wordt aan het MB basisfactuur. Bovendien moet worden opgemerkt dat het BIPT een teleologische toepassing van de beoogde bepaling nastreeft in het belang van de consument. Deze benadering vloeit voort uit de ministeriële intentie om de klanten een “*accuraat beeld [te geven] [...] van hun reële dataverbruik*”, omdat een consument gebaat is “*bij een kennis van zijn reële dataverbruik aangezien dit hem in staat stelt om bewust te kiezen voor het meest passend tariefplan*”.
41. Wat betreft het argument dat het BIPT een administratieve boete zou hebben vastgesteld terwijl SFR nog niet gehoord zou zijn en zijn verweermiddelen niet zou hebben kunnen doen gelden, wat een duidelijke schending van de rechten van de verdediging zou vormen en de procedure op dat punt onwettig zou maken, benadrukt het BIPT het feit dat de brief met grieven die op 1 juni 2017 werden meegedeeld aan SFR, zich ertoe beperkte een grief aan SFR mee te delen en eraan de mogelijkheid om maatregelen op te leggen, uiteen te zetten, rekening houdende met een reeks aanwijzingen die konden doen denken aan een inbreuk. De eigenlijke mededeling van de grieven concludeert in punt 2 ervan dat het BIPT “om die reden beoogt aan SFR een administratieve boete op te leggen” (vrij vertaald). In de eigenlijke brief staat dat het BIPT “de grieven alsook de maatregelen die zouden kunnen worden opgelegd indien de inbreuk wordt bevestigd” (vrij vertaald) meedeelt. De brief nodigde bijgevolg SFR uit om te worden gehoord.
-

42. Wat betreft de meewerkende houding van SFR of het gebrek aan bedrieglijk opzet in zijn hoofde, kunnen die elementen eventueel in aanmerking worden genomen als verzachtende omstandigheden (zie punt 6.4.2.), maar kunnen ze de vaststelling van het BIPT niet in twijfel trekken dat SFR niet heeft voldaan aan de voorschriften van het MB basisfactuur.

43. Het standpunt van SFR over de ernst van de inbreuk, het bedrag van de boete en de maatregelen die SFR heeft genomen om een eind te maken aan de inbreuk, alsook de beoordeling van het BIPT daarover, worden besproken in punt 6.

### **5.5. Beslissing betreffende de inachtneming van artikel 4/1 van het MB basisfactuur**

44. Het BIPT behoudt definitief de grieven die per brief van 1 juni 2017 meegedeeld zijn aan SFR en is definitief van oordeel dat SFR niet voldaan heeft aan artikel 4/1 van het MB basisfactuur tijdens de periode van 1 februari 2014 tot 30 juni 2017 (SFR heeft op 12 juli 2017 een voorbeeld van de facturering ingediend waaruit blijkt dat zijn facturen voor de maand juli conform waren gemaakt).

## **6. Maatregelen in verband met de vastgestelde inbreuk**

45. Het BIPT beoogde in zijn brief met grieven van 1 juni 2017 twee mogelijke maatregelen ten aanzien van SFR, ter uitvoering van artikel 21 van de BIPT-wet:

1. het opleggen van een administratieve boete;
- 
2. het bevel aan SFR om binnen een bepaalde termijn de inbreuk te verhelpen.

### **6.1. Standpunt van SFR ten aanzien van de beoogde maatregelen meegedeeld ter gelegenheid van de brief met grieven**

46. SFR houdt het volgende staande wat betreft het bevel en de beoogde boete:

47. SFR betwist de inbreuk die eraan verweten wordt niet, maar houdt staande dat het alle maatregelen heeft genomen om er een eind aan te maken.

48. SFR beschouwt de boete die in de brief met grieven wordt beoogd als onevenredig.

49. SFR beweert vervolgens dat de inbreuk niet kan worden gekwalificeerd als ernstig, zelfs niet als gemiddeld omdat zijn verzuim beperkt zou zijn tot sommige abonnees en omdat die abonnees niet helemaal onwetend waren over het verbruik, doordat de klantenpagina "My account" voorhanden was.

50. SFR beklemtoont herhaaldelijk dat het de nodige maatregelen zou hebben getroffen om de inbreuk te verhelpen zodra het daar kennis van had genomen. SFR beweert ook dat het over zijn facturen geen enkele klacht zou hebben ontvangen.

51. SFR beweert daarenboven dat het in het verleden nooit zou zijn aangemaand wegens niet-naleving van artikel 4/1 van het MB basisfactuur. SFR is van oordeel dat het zou hebben meegewerkt aan de verzoeken om inlichtingen van het BIPT, in tegenstelling tot wat het BIPT zou beweren, en dat het alles in het werk zou hebben gesteld om de inbreuk te verhelpen vanaf de maand mei 2017. Deze elementen zouden volgens SFR allemaal verzachtende omstandigheden zijn.

52. In verband met de maatregel die het BIPT overweegt om te bevelen een eind te maken aan de inbreuk, beweert SFR het bewijs te leveren van de regularisatie van zijn situatie en legt tijdens zijn hoorzitting, voorbeelden van recent verzonden facturen voor om daarvan te getuigen.
53. SFR houdt staande dat de beoogde administratieve boete onevenredig zou zijn. SFR beweert dat de inbreuk niet kan worden gekwalificeerd als ernstig, zelfs niet als gemiddeld en dat artikel 21 van de BIPT-wet zou voorzien in de mogelijkheid om eerst een bevel uit te spreken om de inbreuk ongedaan te maken. Het instellen van de procedure door het BIPT zou volgens SFR een voldoende waarschuwing zijn.
54. In ieder geval beweert SFR dat het bedrag van de sanctie die door het BIPT wordt overwogen, in strijd zou zijn met zijn eigen rechtspraak, in vergelijking met een soortgelijke boete opgelegd aan Brutele en aan Nethys en in vergelijking met de “omvang” van deze operatoren.

## **6.2. Motivering in verband met het bevel om de inbreuk ongedaan te maken en de manier waarop de inbreuk ongedaan moet worden gemaakt**

55. SFR zet terecht uiteen dat een bevel om de inbreuk te verhelpen nutteloos zou zijn geworden omdat SFR een einde heeft gemaakt aan de inbreuk.
56. SFR levert het bewijs dat het een einde heeft gemaakt aan de inbreuk. SFR heeft in dat opzicht tijdens de hoorzitting van 28 augustus 2017 voorbeelden van facturering voorgelegd die aantonen dat de inbreuk verholpen is.
57. Om die redenen kan het BIPT feitelijk niet beslissen dat de inbreuk verholpen zou moeten worden, omdat dit nu eenmaal al is gebeurd.
58. Het BIPT maant SFR dus niet aan om de inbreuk te verhelpen.

## **6.3. Motivering betreffende het opleggen van een administratieve boete**

59. Gelet op de in aanmerking genomen grief en de impact van die grief op de belangen van de gebruikers zolang de inbreuk duurde, meent het BIPT dat het opleggen van een administratieve boete aan SFR gerechtvaardigd is.
60. De belangen van de gebruikers werden immers geschaad door SFR, in die zin dat de toegang van de gebruikers tot de informatie over het datavolume dat ze in de voorgaande maand hebben verbruikt, werd bemoeilijkt doordat de gebruikers deze informatie niet gewoon konden aflezen van de basisfactuur maar hadden moeten weten dat de URL op de factuur tevens de URL is waar ze hun vroegere internetverbruik konden vinden en deze URL dienden te kopiëren in hun browser om aan deze voor de eindgebruikers essentiële informatie<sup>6</sup> te geraken, na een inschrijvingsproces te hebben doorlopen.
61. Dat slaat op alle facturen en alle abonnees. Op basis van het antwoord van SFR van 11 mei 2017 op het verzoek om inlichtingen van het BIPT van 10 februari 2017 kan worden geraamd dat [vertrouwelijk]<sup>7</sup> facturen daarbij betrokken zijn geweest van 1 februari 2014 tot 31 januari 2017.

---

<sup>6</sup> Zie de considerans van het voormelde ministerieel besluit: “dat de factuur een aangewezen middel is om de consument op de hoogte te brengen van zijn maandelijks verbruik aan data”.

<sup>7</sup> [Vertrouwelijk].

62. In verband met de periode van de inbreuk betwist SFR in het onderhavige geval niet dat de inbreuk begonnen is op het ogenblik van de inwerkingtreding van artikel 4/1 van het MB basisfactuur, namelijk op 1 februari 2014. Aangezien het BIPT ervan uitgaat dat de inbreuk gestopt is op 30 juni 2017, deed de inbreuk zich dus voor gedurende 41 maanden, tot 30 juni 2017 (3 jaar en 5 maanden).
63. Het feit dat de belangen van de klanten van SFR niet met opzet zouden zijn geschaad, belet het opleggen van een boete niet. Het BIPT onderzoekt inhoudelijk het argument van SFR wat de verzachtende omstandigheden betreft.
64. Het punt in verband met het feit dat volgens SFR de klanten niet volledig verstoken waren van enige informatie, wegens het bestaan van een klantenpagina, wordt besproken in punt 6.4.1.
65. Rekening houdende met de grootte van het aantal getroffen klanten, en met de algemeenheid van de inbreuk in het verleden, wordt het opleggen van een effectieve sanctie als gepast geoordeeld.

#### 6.4. Motivatie voor het bedrag van de administratieve boete

66. Er dient te worden vastgesteld dat de wetgever in artikel 21, §§ 1 tot 5, van de BIPT-wet geen enkele methode voor de berekening van de administratieve boetes heeft vastgesteld, noch enig specifiek criterium waar de Raad rekening mee zou moeten houden in het kader van de vaststelling van het bedrag van een administratieve boete.
67. Met het oog op het vastleggen van het bedrag van een administratieve boete dient ook rekening te worden gehouden met de principes die de Europese wetgever heeft opgelegd aan de nationale regelgevende instanties.
68. Dat betekent in dit geval dat het zaak is om te redeneren op basis van de algemene beginselen vermeld in de artikelen 10.2 en volgende van Richtlijn 2002/20/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 betreffende de machtiging voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten, zoals gewijzigd door Richtlijn 2009/140/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 (hierna: "Machtigingsrichtlijn"). Deze bepalingen betreffen de inachtneming van voorwaarden en verplichtingen opgelegd in de wetgeving (in de brede zin) of in beslissingen van reguleringsinstanties.
69. Volgens de bewoordingen van deze bepalingen wordt op het vlak van sancties bepaald dat de nationale regelgevende instantie (hierna: NRI) "passende en evenredige maatregelen" moet kunnen nemen om de uitvoering van een verzoek tot stopzetting van een inbreuk te garanderen (art. 10.3, eerste zin, van de Machtigingsrichtlijn), en dat de lidstaten daartoe de NRI kunnen machtigen om "*ontmoedigende geldelijke sancties*" te treffen waar zulks passend is (art. 10.3, tweede lid, a) van de Machtigingsrichtlijn).
70. In het kader van de beoordeling van de passende en evenredige aard van de boete die voortvloeit uit het voorgaande, beschikt het BIPT over een discretionaire beoordelingsbevoegdheid<sup>8</sup>.

##### 6.4.1. Bepaling van het basisbedrag

---

<sup>8</sup> Cf. naar analogie van de Richtsnoeren van de Europese Commissie voor de berekening van geldboeten die uit hoofde van artikel 23, lid 2, onder a), van Verordening (EG) nr. 1/2003 worden opgelegd, *Publicatieblad*, 1 september 2006, nr. C 2010, pagina's 2 tot 5.

71. Volgens artikel 21, § 5, van de BIPT-wet, mag het bedrag van de administratieve boete maximaal 5% van de omzet bedragen die SFR heeft verwezenlijkt in de loop van het meest recente volledige boekjaar in de elektronische-communicatiesector.
72. Het meest recente volledige boekjaar gekend door het BIPT is boekjaar 2016.
73. In de loop van het boekjaar 2016 heeft SFR een totale omzet verwezenlijkt in de elektronische-communicatiesector van een bedrag van [vertrouwelijk]<sup>9</sup>.
74. Het BIPT kan dus aan SFR een maximale boete opleggen van een afgerond bedrag van [vertrouwelijk] (namelijk 5% van het totale omzetcijfer in de elektronische-communicatiesector).
75. Het BIPT meent echter dat een maximale boete in dit geval noch evenredig noch gepast is.
76. Het BIPT acht het aangewezen om rekening te houden met de volgende elementen met het oog op het vastleggen van een gepaste en evenredige administratieve boete:

#### **a) Proportionaliteitsbeginsel en omzet op de betrokken markt**

77. Hoewel artikel 21 van de BIPT-wet als uitgangspunt het volledige omzetcijfer van de overtreder in de elektronische-communicatiesector neemt, acht het BIPT het gepast om in dit geval als uitgangspunt voor de berekening van het basisbedrag van de boete het omzetcijfer te nemen dat verband houdt met de inbreuk (hierna: "het nicheomzetcijfer").
78. De inbreuk wordt begaan ten aanzien van de abonnees van internetdiensten, verzorgd op een vaste locatie.
79. SFR heeft in 2016 een omzet behaald voor een bedrag van [vertrouwelijk] in het segment van vast breedbandinternet<sup>10</sup>.
80. Het BIPT neemt dus ook het bedrag van [vertrouwelijk] in aanmerking als bedrag van de omzet in verband met de inbreuk.

#### **b) Duur van de inbreuk**

81. In het onderhavige geval spreekt SFR niet tegen dat de inbreuk is begonnen op het ogenblik van de inwerkingtreding van artikel 4/1 van het MB basisfactuur, namelijk op 1 februari 2014 en dat die tot op heden doorgaat. De inbreuk spreidt zich voorlopig dus uit over een duur van 41 maanden tot 30 juni 2017 (3 jaar en vijf maanden).

#### **c) Ernst van de inbreuk**

82. De ernst van de inbreuk kan worden vastgesteld naargelang van de aard van de overtreding en de impact die ze heeft gehad op het doel dat hoofdzakelijk nagestreefd wordt door de wetgever in artikel 4/1 van het MB basisfactuur: de bescherming van de belangen van de gebruikers.

---

<sup>9</sup> Omzet met uitsluiting van de activiteit in het segment van de kabeltelevisie.

<sup>10</sup> In dat bedrag zitten ook de "bundels".

83. Artikel 4/1 van het MB basisfactuur formuleert een duidelijke verplichting.
84. Door het maandelijks verbruikte datavolume niet aan te geven op de factuur, begaat SFR een duidelijke overtreding van de toepasselijke reglementering.
85. De terbeschikkingstelling van het verbruikte datavolume op de persoonlijke webpagina van de klant beantwoordt ook aan het doel van transparantie, maar noch SFR, noch het BIPT overigens (dat, conform artikel 8, 4°, van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie, tot taak heeft om de verstrekking van duidelijke informatie te bevorderen) kunnen, in het kader van de momenteel toepasselijke reglementaire bepalingen, beslissen dat een dergelijke terbeschikkingstelling de uitvoering van de verplichting waarin artikel 4/1 van het MB basisfactuur voorziet, zou vervangen (in plaats van die louter aan te vullen).
86. De belangen van de gebruikers, zoals eerder vermeld in het deel inzake de motivering betreffende het opleggen van een boete, werden geschaad door SFR. Aldus werd de toegang van de gebruikers tot informatie inzake het datavolume dat ze hebben verbruikt in de maand ervoor bemoeilijkt doordat de gebruikers deze informatie niet gewoon konden aflezen van de basisfactuur, maar moesten weten dat de URL die op de factuur stond, ook de URL is waarop ze hun voorbije internetverbruik konden vinden en dan, na een inschrijvingsprocedure, hun browser moesten gebruiken, om deze voor de eindgebruikers essentiële informatie te achterhalen.
87. Daardoor heeft SFR op ongerechtvaardigde wijze de belangen van de eindgebruikers geschaad.
88. Dit betreft de totaliteit van de breedbandinternetabonnees (cf. argumentatie die hierboven werd uitgewerkt inzake de motivering betreffende het opleggen van een boete).
89. In het licht van de hierboven uiteengezette motieven dient te worden beschouwd dat de inbreuk op artikel 4/1 van het MB basisfactuur die SFR heeft begaan, een inbreuk vormt van een gemiddeld niveau van ernst.

#### **d) Becijferde evaluatie van de ernst en van de duur van de inbreuk**

90. Gezien de hierboven uiteengezette overwegingen inzake het rekening houden met het nicheomzetcijfer als uitgangspunt om het basisbedrag van de boete te berekenen, acht het BIPT het redelijk en evenredig om te beschouwen dat voor een overtreding van gemiddelde ernst, zoals in dit geval, een basisboetebedrag tussen 0,5% en 1% van de nicheomzet (zodat er nog een marge is om de boete eventueel te verhogen onder andere wegens verzwarende omstandigheden en met ontmoedigende doeleinden) in aanmerking wordt genomen.
91. Zoals hierboven vermeld geeft SFR details over het datavolume op zijn klantenpagina, hetgeen, ook volgens de besluiten van 27 april 2017 ten aanzien van Nethys NV en Brutélé NV een verzachtende factor is bij het bepalen van de ernst van de inbreuk. Zoals echter eveneens hierboven opgemerkt is (en in tegenstelling tot de vaststaande feiten in de twee voormelde beslissingen) is SFR niet transparant geweest op de factuur over de mogelijkheid voor de abonnee om in die klantenzone het overzicht van het werkelijke verbruik terug te vinden.
92. Op basis van deze elementen is het BIPT van oordeel dat het gepast is om een percentage van de omzet aan te nemen dat de weergave is van de ernst van de inbreuk en dat ten minste halverwege tussen 0,5% en 1% ligt.

93. In het licht van het voorgaande stelt het BIPT het basisbedrag van de boete vast door middel van het percentage van 0,7%, wat op basis van een jaar een bedrag oplevert dat afgerond neerkomt op [vertrouwelijk].
94. Vermenigvuldigd met een factor van 3 om rekening te houden met de duur van de overtreding tot op heden, komt het basisboetebedrag op [vertrouwelijk].

#### 6.4.2. Boeteverhogende en boeteverlagende factoren

##### a) Verzwarende omstandigheden

-

95. Na SFR te hebben gehoord neemt het BIPT definitief de beoogde verzwarende omstandigheid in aanmerking die erin bestaat dat SFR niet heeft geantwoord op alle vragen die het BIPT gesteld heeft in zijn oorspronkelijke verzoek om inlichtingen van 10 februari 2017. Zo heeft SFR in zijn eerste antwoord van 28 februari 2017 niet daadwerkelijk enig cijfergegeven verstrekt dat door het BIPT was gevraagd, in antwoord op de vragen 1 en 2 van zijn verzoek om inlichtingen van 10 februari 2017. Bovendien was het niet mogelijk om de conformiteit van de facturen van SFR voor mobiel internet af te leiden uit de (schaarse) informatie die SFR schriftelijk had overgezonden op 28 februari 2017. Er is een herinnering nodig geweest. Door dat feit heeft SFR het vlotte verloop van het dossier vertraagd.

##### b) Verzachtende omstandigheden

96. SFR werd nog nooit aangemaand wegens niet-naleving van artikel 4/1 van het MB basisfactuur (geen gelijkaardig precedent in hoofde van SFR).
97. Het gebrek aan bedrieglijk opzet in hoofde van SFR wordt aangetoond door het feit dat SFR aan zijn klanten nuttige informatie verstrekt, ook al strookt de manier waarop niet met de voorschriften van het MB basisfactuur.
98. SFR heeft een eind gemaakt aan de inbreuk voordat de inbreukprocedure was afgesloten.

#### 6.4.3. Noodzaak om de boete een ontmoedigend karakter te geven

99. Een van de functies van een boete bestaat erin de overtreder aan te sporen om een einde te maken aan een inbreuk en/of om hem ertoe aan te zetten niet te hervallen, alsook om anderen te ontraden van hetzelfde gedrag te stellen dat tot de inbreuk leidt.
100. Dat gezegd zijnde wordt hier niettemin geopteerd voor een eerder beperkte boete ten aanzien van SFR, waarmee het BIPT vooral een duidelijk signaal wil uitzenden dat overtredingen van de artikels die voorschrijven dat bepaalde informatie op de factuur moet worden vermeld (zoals vanaf 1 juli 2017 artikel 16 van het koninklijk besluit van 6 september 2016 betreffende de migratie van vastlijndiensten en bundels van diensten in de sector van de elektronische communicatie of artikel 1 van het ministerieel besluit van 31 augustus 2016 tot wijziging van het ministerieel besluit van 12 november 2009 tot vaststelling van het niveau van specificatie van de basisfactuur betreffende elektronische communicatie), zullen leiden tot sancties conform de wettelijke voorschriften.

101. Het is ook relevant om erop te wijzen dat het BIPT onlangs boetes heeft opgelegd van € 96.800 en € 40.000 aan respectievelijk Nethys NV en Brutélé NV, wegens inbreuk op hetzelfde artikel 4/1 van het MB basisfactuur. Hoewel de respectieve feiten en gedragingen niet helemaal vergelijkbaar zijn en de maatschappijen in kwestie niet dezelfde positie op de markt bekleden (bijvoorbeeld in termen van nicheomzet), zou het niet billijk zijn om aan SFR een boete op te leggen waarvan het bedrag aanzienlijk hoger is dan de bedragen die gehanteerd zijn ten opzichte van Nethys en Brutélé, na rekening gehouden te hebben met de voormelde verschillen tussen de respectieve maatschappijen.

#### 6.4.4. Conclusie

102. Gelet op de voorgaande elementen stelt het BIPT het bedrag van de administratieve geldboete vast op 25.000 euro.

103. Indien in de toekomst andere inbreuken worden begaan op artikel 4/1 van het MB basisfactuur die de belangen van de abonnees schaden, zullen ook deze aanleiding geven tot sancties overeenkomstig de wettelijke voorschriften. Desgevallend zal het bedrag van de boete hoger kunnen zijn dan het bedrag vastgelegd in dit besluit.

## 7. Besluit

104. Het Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie,

- gelet op artikel 4/1 van het MB basisfactuur,
- gelet op artikel 21 van de BIPT-wet,

1. stelt **“de niet-naleving van artikel 4/1 van het ministerieel besluit van 12 november 2009 tot vaststelling van het niveau van specificatie van de basisfactuur betreffende elektronische communicatie** gedurende de periode van 1 februari 2014 tot 30 juni 2017 vast, in die zin dat SFR, voor de contracten die volledig of gedeeltelijk betrekking hebben op de toegang tot internet verzorgd op een vaste locatie, op de basisfactuur geen melding maakt van het gebruikte datavolume tijdens de referentieperiode.
2. legt SFR een administratieve boete op ten bedrage van **25000 euro**. Deze boete komt de Schatkist toe.
3. beveelt SFR dat bedrag te betalen binnen 60 dagen na de ontvangst van dit besluit via overschrijving op het rekeningnummer met IBAN-code: BE63 6792 0058 7108 - BIC: PCHQBEBB op naam van de FOD Economie – Algemene ontvangstenrekening, met als mededeling "Boete BIPT aan SFR wegens niet-naleving van 4/1 van het MB basisfactuur".

## 8. Beroepsmogelijkheden



105. Overeenkomstig artikel 2, § 1, van de wet van 17 januari 2003 betreffende de rechtsmiddelen en de geschillenbehandeling naar aanleiding van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector hebt u de mogelijkheid om tegen dit besluit beroep in te stellen bij het Marktenhof, Poelaertplein 1, B-1000 Brussel. Het beroep wordt, op straffe van nietigheid die ambtshalve wordt uitgesproken, ingesteld door middel van een ondertekend verzoekschrift dat wordt ingediend ter griffie van het hof van beroep van Brussel binnen een termijn van zestig dagen na de kennisgeving van het besluit of bij gebreke aan een kennisgeving, na de publicatie van het besluit of bij gebreke aan een publicatie, na de kennisname van het besluit.
106. Het verzoekschrift bevat op straffe van nietigheid de vermeldingen vereist door artikel 2, § 2, van de wet van 17 januari 2003 betreffende de rechtsmiddelen en de geschillenbehandeling naar aanleiding van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector. Indien het verzoekschrift elementen bevat die u als vertrouwelijk beschouwt, dan moet u dat uitdrukkelijk aangeven en op straffe van nietigheid, een niet-vertrouwelijke versie van dat verzoekschrift indienen. Het Instituut publiceert op zijn website het verzoekschrift dat door de griffie van het gerecht genotificeerd is. Elke belanghebbende partij kan in de zaak tussenkomen binnen dertig dagen na deze publicatie.

Axel Desmedt  
Raadslid

Jack Hamande  
Raadslid

Luc Vanfleteren  
Raadslid

Michel Van Bellinghen  
Voorzitter van de Raad