

**Besluit van de Raad van het BIPT
van 4 juli 2023
aan Lycamobile bvba
inzake**

het niet-aansluiten op de centrale nummerdatabank

Niet - vertrouwelijke versie

INHOUDSOPGAVE

1. Onderwerp	3
2. De BIPT-statuutwet.....	4
3. Procedure.....	7
4. Feiten	8
5. Grieven	10
5.1. Grieven aangehaald in het ontwerpbesluit van 8 maart 2023.....	10
5.2. Mondelinge opmerkingen van Lycamobile bvba.....	13
5.3. Antwoord van het BIPT op de mondelinge opmerkingen van Lycamobile bvba.....	13
5.4. Besluit en formulering van de grief.....	15
6. Opleggen van een administratieve boete	17
6.1. Noodzaak om een boete op te leggen.....	17
6.2. Principes voor de berekening van het bedrag van de boete	18
6.3. Berekening van het bedrag.....	19
6.3.1. <i>Relevante omzet</i>	19
6.3.2. <i>De ernst van de inbreuk</i>	19
6.3.3. <i>De duur van de inbreuk</i>	21
6.3.4. <i>Verzwarende en verzachtende omstandigheden</i>	23
6.3.5. <i>Uiteindelijke berekening van het bedrag van de boete</i>	23
7. Conclusie.....	25
8. Beroepsmogelijkheden	26

1. Onderwerp

1. Het BIPT stelt ten aanzien van Lycamobile bvba een overtreding vast van haar verplichting onder artikel 106/2 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie (hierna: "WEC"), alsook haar verplichting onder artikel 3 van het koninklijk besluit van 10 februari 2022 betreffende de centrale nummerdatabank (hierna: "KB centrale nummerdatabank").
2. Artikel 106/2 WEC verplicht alle operatoren die openbare telefoondiensten aanbieden een centrale databank op te richten (§1) in België (§2), waarin de abonneegegevens gecentraliseerd worden bijgehouden (§3), optioneel de beroepsbezigheden (§4) en in ieder geval per nummer van abonnee de naam van de operator die de contractuele relatie met de abonnee heeft (§5). Een uitvoeringsbesluit dient te voorzien in de nadere regels inzake toegang tot de abonneegegevens en het beheer en de werking van de centrale nummerdatabank (§6). De verwerking van de abonneegegevens wordt geregeld in de laatste paragraaf (§7).
3. Het KB centrale nummerdatabank bepaalt zodoende de verdere uitvoeringsmodaliteiten van artikel 106/2 WEC en verplicht onder meer in artikel 3 de operatoren die openbare telefoondiensten aanbieden om dagelijks geactualiseerde abonneegegevens aan te leveren aan de centrale nummerdatabank.
4. Met dit besluit legt het BIPT een administratieve boete op aan Lycamobile bvba ten bedrage van 1.385.000 euro wegens de overtreding van artikel 106/2 van de WEC en artikel 3 KB centrale nummerdatabank.
5. De gevolgde procedure wordt verder in dit besluit uiteengezet

2. De BIPT-statuuwet

6. Artikel 14, § 1, 3°, a), van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector (hierna: "BIPT-statuuwet") geeft het BIPT de taak op de naleving van de WEC toe te zien.
7. Dit besluit wordt genomen op grond van artikel 21 van de BIPT-statuuwet. De mededeling van grieven en beoogde maatregelen is eveneens verlopen volgens artikel 21 van de BIPT-statuuwet, dat luidt als volgt:

"Art. 21. § 1. Indien de Raad over een reeks aanwijzingen beschikt die zouden kunnen wijzen op een inbreuk van de wetgeving of reglementering waarvan de naleving door het Instituut wordt gecontroleerd, van een besluit van het Instituut genomen ter uitvoering van die wetgeving of reglementering of van een beslissing bedoeld in artikel 105, § 6, eerste lid, van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie, 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 inbreuk bevestigd wordt. De aldus vastgestelde sancties zijn passend, doeltreffend, evenredig en ontmoedigend.

§ 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 inbreuk constateert, kan hij in een of meer besluiten, een of meer van de volgende maatregelen aannemen:

1° het bevel om een einde te maken aan de inbreuk, ofwel onmiddellijk, ofwel binnen een redelijke termijn die hij bepaalt, voor zover nog geen einde werd gemaakt aan deze inbreuk; het Instituut neemt daartoe gepaste en evenredige maatregelen om te garanderen dat deze voorwaarden in acht worden genomen;

1°/1 voorschriften in verband met de manier waarop de inbreuk 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 geconsolideerde omzet van de overtreder, vóór belastingen en exclusief btw, 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 geconsolideerde omzet die de overtreder, vóór belastingen en exclusief btw, gedurende het jongste volledige boekjaar in de sector in kwestie heeft behaald, beperkt tot 125 000 euro;

2°/1 teneinde een of meer van zijn besluiten te doen naleven, de betaling binnen de termijn bepaald door de Raad van een dwangsom die aan de Schatkist toekomt ten bedrage van maximaal 500 euro per dag vertraging voor natuurlijke personen en van 5% van de dagomzet per dag vertraging voor rechtspersonen. De dwangsom is verschuldigd vanaf de datum vastgesteld door de Raad in zijn besluit;

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 of in de wet van 5 mei 2017 betreffende de audiovisuele mediadiensten in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad.

De dagomzet beoogd in het eerste lid, 2° /1, is de totale geconsolideerde jaaromzet vóór belastingen en exclusief btw, behaald in België, in de sector voor elektronische communicatie of voor postdiensten gedurende het jongste volledige boekjaar gedeeld door 365.

Bij gebrek aan gegevens over de in het eerste lid, 2° en 2° /1, 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.

§ 5/1. De in paragraaf 5, eerste lid, 2° en 2° /1°, bedoelde boetes en dwangsommen zijn niet fiscaal aftrekbaar.

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

§ 7. Indien de maatregelen die overeenkomstig paragraaf 5 worden genomen, de inbreuk niet hebben kunnen verhelpen en als het gaat om een ernstige of herhaalde inbreuk 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;

§ 7/1. Het Instituut voorziet enkel in sancties in het kader van de in artikel 49/2 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie beoogde procedure wanneer een onderneming of een overheid, welbewust of door een ernstige nalatigheid, misleidende, foutieve of onvolledige informatie verstrekt.

Bij de bepaling van het bedrag van de boetes of dwangsommen opgelegd aan een onderneming of aan een overheid met toepassing van het eerste lid houdt het Instituut onder andere rekening met de negatieve impact van het gedrag van de onderneming of overheid op de concurrentie en in het bijzonder of, in tegenstelling tot de oorspronkelijk meegedeelde informatie of bij elke update van deze informatie, de onderneming of overheid ofwel een netwerk heeft uitgerold of een netwerk heeft uitgebreid of geüpgraded,

ofwel geen netwerk heeft uitgerold en geen objectieve rechtvaardiging heeft verstrekt voor deze planwijziging.

§ 8. Ieder besluit dat overeenkomstig dit artikel wordt genomen wordt onverwijld aan de betrokkene en aan de minister meegedeeld en bekendgemaakt op de website van het Instituut. De kennisgeving aan de betrokkene gebeurt via aangetekende brief.

Het besluit vermeldt de redelijke termijn waarbinnen de betrokkene aan de opgelegde maatregel of maatregelen dient te voldoen.”

8. De hoogte van de opgelegde boete is bepaald aan de hand van de richtsnoeren die het BIPT hiervoor heeft opgesteld.¹

¹ Zie Mededeling van het BIPT van 31 maart 2020 betreffende richtsnoeren voor de berekening van het bedrag van de administratieve boetes die door het BIPT worden opgelegd (“Boete Richtsnoeren”).

3. Procedure

9. De gevolgde procedure is als volgt verlopen:

- 9.1. Op 8 maart 2023 heeft het BIPT aan Lycamobile bvba per aangetekende zending het ontwerp van besluit inzake het niet-aansluiten op de centrale nummerdatabank toegestuurd (hierna: "het ontwerpbesluit van 8 maart 2023"), conform de bepalingen van artikel 21 van de BIPT-statuuwet; in het ontwerpbesluit van 8 maart 2023 werd de volgende grief meegedeeld aan Lycamobile bvba: "het overtreden van artikel 106/2 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie en van artikel 3 van het koninklijk besluit van 10 februari 2022 betreffende de centrale nummerdatabank"; tevens werden in dit ontwerpbesluit de beoogde maatregelen toegelicht, waaronder het opleggen van een administratieve boete, en werd Lycamobile bvba verzocht eventuele schriftelijke opmerkingen bij het ontwerpbesluit van 8 maart 2023, mee te delen tegen uiterlijk 27 maart 2023, alsook binnen dezelfde termijn aan te geven welke delen van de schriftelijke opmerkingen en van het ontwerpbesluit als vertrouwelijk worden beschouwd; het BIPT ontving geen reactie op dit schrijven.
- 9.2. Op 24 april 2023 heeft het BIPT aan Lycamobile bvba per e-mail een reminder aan de hoorzitting van 27 april 2023 toegestuurd; in reactie hierop heeft Lycamobile bvba op 25 april 2023 per e-mail verzocht om een uitstel naar een latere datum.
- 9.3. Op 26 april 2023 heeft het BIPT per e-mail, alsook per aangetekende zending, aan Lycamobile bvba laten weten dat de hoorzitting van 27 april 2023 werd verdaagd naar 23 mei 2023, waarbij het ontwerpbesluit van 8 maart 2023 nogmaals werd toegevoegd; in dit schrijven heeft het BIPT aan Lycamobile bvba verzocht eventuele schriftelijke opmerkingen bij het ontwerpbesluit van 8 maart 2023 uiterlijk 12 mei 2023 aan het BIPT te bezorgen, alsook binnen dezelfde termijn aan te duiden welke delen van haar schriftelijke opmerkingen en van het ontwerpbesluit door Lycamobile bvba als vertrouwelijk worden beschouwd.
- 9.4. Op 23 mei 2023 is Lycamobile bvba gehoord door de Raad van het BIPT; Lycamobile bvba heeft geen schriftelijke opmerkingen geformuleerd bij het ontwerpbesluit van 8 maart 2023; Lycamobile bvba heeft tijdens de hoorzitting van 23 mei 2023 wel mondelinge opmerkingen bij het ontwerpbesluit geformuleerd.

4. Feiten

10. Op 23 december 2021 verscheen in het Belgisch Staatsblad de wet van 26 november 2021 tot wijziging van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie wat de centrale nummerdatabank betreft. Deze wet voorzagt in de inwerkingtreding op 2 januari 2022 van artikel 106/2 van de WEC. Artikel 106/2 WEC verplicht de operatoren die openbare telefoondiensten aanbieden een centrale databank op te richten (§1) waarin de abonneegegevens opgesomd in §3 gecentraliseerd worden bijgehouden, alsook per nummer van abonnee de naam van de operator die de contractuele relatie met de abonnee heeft (§5).
11. De invoering van artikel 106/2 WEC werd ingegeven door de aankondiging dat de nummerdatabank waarop de beheerscentrales van noodoproepen zich voorheen beriepen om de adres- en andere persoonsgegevens van een oproeper in nood op te zoeken, uit dienst zou worden genomen.² Om ervoor te zorgen dat de nooddiensten over deze gegevens zouden kunnen blijven beschikken, werd een wettelijk kader gecreëerd om een gelijkaardige databank op te richten en ter beschikking te stellen van de nooddiensten die ter plaatse hulp bieden.³ Dit wettelijk kader kwam tot stand in nauw overleg met de nummerhoudende operatoren, en het BIPT organiseerde met hen op 8 oktober 2020 een eerste vergadering teneinde de stopzetting van de uitbating van de nummerdatabank door Proximus te bespreken. Lycamobile bvba werd, samen met alle andere nummerhoudende operatoren, uitgenodigd voor zowel deze, als navolgende besprekingen.
12. Twee maanden na de inwerkingtreding van artikel 106/2 WEC verscheen op 7 maart 2022 het koninklijk besluit van 10 februari 2022 betreffende de centrale nummerdatabank in het Belgisch Staatsblad. Het KB centrale nummerdatabank voorziet in de uitvoeringsmodaliteiten onder meer dat de operatoren voor het beheer van de centrale nummerdatabank een beroep doen op een dienstenleverancier (art. 8, §1 KB centrale nummerdatabank). Hiertoe werd de vzw Centrale Nummerdatabank in België (verkort: "CNDB") opgericht.⁴ De vzw CNDB staat in voor de dagelijkse bijwerking van de door de operatoren aangeleverde abonneegegevens (art. 11 KB centrale nummerdatabank) en wordt gefinancierd door de operatoren onderworpen aan artikel 106/2 WEC (art. 14 tot en met 18 van het KB centrale nummerdatabank).
13. De vzw CNDB heeft aan het BIPT gemeld dat zij als beheerder van de centrale nummerdatabank Lycamobile bvba op 6 september 2022 had aangeschreven, met het verzoek zich aan te sluiten bij de centrale nummerdatabank conform de bepalingen van artikel 106/2 van de WEC. Een aansluitingsovereenkomst, getiteld "*Data Supply Agreement Concerning Subscriber Data*", werd met de nodige annexen per email aan Lycamobile bvba bezorgd voor invulling en ondertekening. Immers, tot op dat moment ontving de vzw CNDB van Lycamobile bvba wel de betaling op 26 juli 2022 van een *preliminary invoice* die haar werd toegestuurd op 23 juni 2022, maar de ondertekening van het aansluitingscontract

² In het verleden konden de nooddiensten gebruik maken van een nummerdatabank die werd beheerd door Proximus. Dit beheer was evenwel historisch gegroeid en had geen wettelijke basis. De beslissing van Proximus om eind 2021 het beheer en de activiteiten van haar nummerdatabank stop te zetten noopte tot de invoering van een wettelijke basis voor de oprichting van een nieuwe centrale nummerdatabank. (zie *Hand.* Kamer 2021-22, 27 oktober 2021, 7 (DOC 55-2257/003, p.3)

³ Van de centrale nummerdatabank kan ook worden gebruik gemaakt door de aanbieders van telefoongidsen en telefooninlichtingendiensten, in zoverre de abonnee overeenkomstig artikel 133 WEC toestemming heeft verleend dat zijn gegevens in een telefoongids of telefooninlichtingendienst vermeld mogen worden.

⁴ Ondernemingsnummer 0770.633.524

bleef uit en er werd geen aanvang genomen met de operationele testen om een effectieve aansluiting op de databank mogelijk te maken.

14. Het BIPT werd kortelings daarna door de vzw CNDB op de hoogte gebracht dat aan haar schrijven van 6 september 2022 niet het nodige gevolg werd verleend en heeft vervolgens op haar beurt Lycamobile bvba op 4 oktober 2022 per brief en per email herinnerd aan haar verplichtingen inzake artikel 106/2 van de WEC. Lycamobile bvba werd daarbij verzocht om uiterlijk 15 oktober 2022, middels contactname met de vzw CNDB, alle nodige stappen te ondernemen om een definitieve aansluiting bij de centrale nummerdatabank te bekomen en het BIPT schriftelijk in kennis te stellen van de definitieve aansluiting, dan wel eventuele redenen waarom niet (tijdig) aan het verzoek kon worden voldaan.
15. Op dit schrijven van 4 oktober 2022 ontving het BIPT geen enkele reactie vanwege Lycamobile bvba. Ook de vzw CNDB meldde in de weken daarna dat de nodige stappen van Lycamobile bvba om haar aansluiting te bekomen uitbleven.
16. Het BIPT vernam van de vzw CNDB dat op 31 januari 2023 Lycamobile bvba *acceptance testen* doorliep, zijnde een noodzakelijke stap in het technische aansluitingsproces. Lycamobile bvba liet echter na de testen volledig af te ronden, zodat de centrale nummerdatabank eind februari 2023 nog steeds geen nummers van Lycamobile bvba bevatte.
17. Op 27 maart 2023, nadat Lycamobile bvba bevestigde alle testen succesvol te hebben afgerond, werd door PortingXS B.V.⁵, de technische partner van de vzw CNDB, de toegang geopend tot de centrale nummerdatabank. Op 19 april 2023 voerde Lycamobile bvba succesvol [vertrouwelijk] nummers in de centrale nummerdatabank in.

⁵ PXS B.V., KVK-nummer 81436548, Vestigingsnr. 000047729783, Watermanweg 106 B, 3067GG Rotterdam

5. Grieven

5.1. Grieven aangehaald in het ontwerpbesluit van 8 maart 2023

18. Artikel 106/2 van de WEC schrijft het volgende voor:

"§ 1. De operatoren die openbare telefoondiensten aanbieden, richten een centrale nummerdatabank op waarin ze, via een verbinding die passend beveiligd is, de in paragrafen 3 tot 5 vermelde abonneegegevens gecentraliseerd bijhouden. Deze centrale nummerdatabank is verbonden met de beheerscentrales van noodoproepen die ter plaatse hulp bieden en bezorgt hen, via een verbinding die passend beveiligd is, onmiddellijk de abonneegegevens die door de operatoren worden aangeleverd van elke ontvangen noodoproep. Deze centrale databank bezorgt tevens, via een verbinding die passend beveiligd is, de abonneegegevens aan de aanbieders van telefoongidsen en telefooninlichtingendiensten die overeenkomstig artikel 45, § 1, of artikel 46, § 1, een aangifte hebben gedaan, in zoverre de abonnee daartoe overeenkomstig artikel 133 zijn wens te kennen heeft gegeven.

§ 2. De centrale nummerdatabank bevindt zich in België.

§ 3. De centrale nummerdatabank bevat de volgende abonneegegevens:

1° het telefoonnummer van de abonnee;

2° de naam, voornaam en, indien de operator daarover beschikt, het initiaal of de initialen van de voornaam van de abonnee wanneer de abonnee een natuurlijke persoon is;

3° de naam van het bedrijf, van de instantie of van de onderneming wanneer de abonnee geen natuurlijke persoon is;

4° de geografische adresgegevens van de abonnee. Deze behelzen voor vaste elektronische communicatiediensten de straatnaam, het huisnummer, het busnummer, de postcode en de gemeente waar deze dienst is geïnstalleerd; voor mobiele diensten behelzen ze de straatnaam, het huisnummer, het busnummer, de postcode en de gemeente waar de abonnee gevestigd is;

5° een aanduiding die aangeeft of een nummer voor een vaste of mobiele dienst wordt gebruikt; nomadiciteit wordt eveneens vermeld wanneer de operator over deze gegevens beschikt;

6° een aanduiding die aangeeft dat de abonnee overeenkomstig artikel 133 zijn wens te kennen heeft gegeven om opgenomen te worden in telefoongidsen en telefooninlichtingendiensten.

§ 4. De abonnee die een natuurlijke persoon is, kan een aparte toestemming geven aan zijn operator om zijn beroepsbezigheid in de centrale nummerdatabank op te nemen met als doel deze aan aanbieders van telefoongidsen of telefooninlichtingendiensten te bezorgen.

§ 5. De centrale nummerdatabank bevat per nummer van abonnee eveneens de naam van de operator die de contractuele relatie met de abonnee heeft.

§ 6. De Koning, na advies van het Instituut en de Gegevensbeschermingsautoriteit, bepaalt: 1° de nadere regels inzake toegang tot deze abonneegegevens waarbij toegang kan worden toegestaan aan de beheerscentrales van noodoproepen, aan de aanbieders in de zin van de artikelen 45 en 46 in zoverre de abonnee daartoe overeenkomstig artikel 133 zijn wens te kennen heeft gegeven, aan de abonnee zelf voor wat betreft de eigen gegevens, en aan het Instituut in het kader van zijn wettelijke controle-opdrachten, in de mate dat dit noodzakelijk is en naargelang het concrete geval zich voordoet; 2° de nadere regels inzake het beheer en de werking van de centrale nummerdatabank, met inbegrip van de vaststelling van de kosten van de centrale nummerdatabank evenals de verdeling van die kosten tussen de verschillende partijen.

§ 7. De abonneegegevens bedoeld in de paragrafen 1, 3, 4 en 5 worden door de centrale nummerdatabank verwerkt zolang de betrokkene abonnee is bij de betreffende operator. Bij het beëindigen van het abonnement vernietigt de centrale nummerdatabank definitief de betrokken gegevens."

19. De uitvoeringsmodaliteiten van art. 106/2 van de WEC worden bepaald in het KB centrale nummerdatabank, dat voorschrijft onder "*Hoofdstuk II. – Gegevens die in de centrale nummerdatabank worden opgenomen*":

"Art. 3. De operatoren die de gegevens met betrekking tot hun abonnees vermeld in artikel 106/2, paragrafen 3, 4 en 5 van de wet in de centrale nummerdatabank invoeren, dragen er zorg voor dat deze gegevens dagelijks geactualiseerd worden."

20. **De verplichte aansluiting bij de centrale nummerdatabank** geldt voor alle operatoren die openbare telefoondiensten aanbieden in België. Lycamobile bvba beschikt over een toewijzing van mobiele E.164-nummers en biedt als operator openbare telefoondiensten aan. Dit maakt dat Lycamobile bvba onderworpen is aan de verplichting om zich aan te sluiten bij de centrale nummerdatabank.

21. De centrale nummerdatabank speelt een cruciale rol in de organisatie van een snelle en adequate hulpverlening ter plaatse. Wie de hulpdiensten belt, heeft dringend ter plaatse hulp nodig van de medische spoeddienst, de brandweerdiensten, de politiediensten of de civiele bescherming (art. 107, §1 WEC). Iedere seconde is daarbij potentieel van levensbelang.

22. Daarom voorziet artikel 4 van het KB centrale nummerdatabank dat de beheerscentrales van noodoproepen die ter plaatse hulp bieden, toegang hebben tot abonneegegevens opgenomen in de centrale nummerdatabank.⁶ Meer concreet laat een beveiligde toegang tot een zoekmachine de respondenten van de noodcentrale toe in real-time de telefoonnummers van hun inkomende oproepen te identificeren (art. 12 KB centrale nummerdatabank). Op deze manier dienen de respondenten van de beheerscentrales van de noodoproepen slechts één databank te consulteren om de adres- en andere persoonsgegevens van een oproeper in nood terug te vinden en gaat geen kostbare tijd verloren.

⁶ Met name de gegevens als volgt omschreven in art. 106/2, §3, 1° tot 5°, en §5 WEC:

"§3. De centrale nummerdatabank bevat de volgende abonneegegevens:

1° het telefoonnummer van de abonnee; 2° de naam, voornaam en, indien de operator daarover beschikt, het initiaal of de initialen van de voornaam van de abonnee wanneer de abonnee een natuurlijke persoon is; 3° de naam van het bedrijf, van de instantie of van de onderneming wanneer de abonnee geen natuurlijke 4° de geografische adresgegevens van de abonnee. Deze behelzen voor vaste elektronische communicatiediensten de straatnaam, het huisnummer, het busnummer, de postcode en de gemeente waar deze dienst is geïnstalleerd; voor mobiele diensten behelzen ze de straatnaam, het huisnummer, het busnummer, de postcode en de gemeente waar de abonnee gevestigd is; 5° een aanduiding die aangeeft of een nummer voor een vaste of mobiele dienst wordt gebruikt; nomadiciteit wordt eveneens vermeld wanneer de operator over deze gegevens beschikt;

[...]

§ 5. De centrale nummerdatabank bevat per nummer van abonnee eveneens de naam van de operator die de contractuele relatie met de abonnee heeft."

23. Binnen deze context vloeit ook een verplichte dagelijkse update van de abonneegegevens als het ware als een logisch gevolg voort.⁷ Een centraal beheers- en opzoekingsstelsel kan maar zijn doel dienen wanneer er mag op vertrouwd worden dat het op ieder moment de meest actuele gegevens bevat.
24. Wanneer de concrete cijfers erbij gehaald worden, blijkt dat in 2020 in België in het totaal 5,6 miljoen noodoproepen (naar de nummers 100, 101 en 112) plaatsvonden, zijnde een gemiddelde van meer dan 15.000 oproepen per dag.⁸ Van deze oproepen zijn zo'n 30% "stille oproepen"⁹, waarbij er wel een verbinding tot stand komt met de noodcentrale maar de situatie de oproeper niet toelaat (nuttige) informatie aan de nooddiensten door te geven.¹⁰ Om dergelijk volume van oproepen adequaat te kunnen verwerken, waarbij in bijna 1/3^e van de gevallen de oproepers niet in staat zijn om de respondenten van de noodcentrale van de nodige informatie te voorzien, is het absoluut noodzakelijk dat de nooddiensten autonoom en onafhankelijk van de informatie die door de oproeper zelf kan worden verschaft over de mogelijkheid beschikken om oproepers snel te identificeren en te lokaliseren.
25. **Wanneer operatoren de gegevens van hun abonnees niet bezorgen aan de centrale nummerdatabank**, worden de respondenten van de noodcentrales niet enkel voor de opdracht gesteld om te trachten de oproeper op een alternatieve manier te lokaliseren, maar de tijd die hiermee verloren gaat, kan buitengewoon ernstige gevolgen hebben voor de fysieke integriteit en zelfs het leven van de oproepers in kwestie.
26. Wanneer het oproepnummer zich niet in de centrale nummerdatabank bevindt, zal de respondent van de noodcentrale eerst proberen via een publieke databank de operator terug te vinden aan wie het nummer is toegewezen, waarna hij kan proberen via deze operator de identificatie- en lokalisatiegegevens van de oproeper in kwestie te bekomen. Een vlotte informatiedoorstroming is op deze manier evenwel op geen enkele wijze verzekerd en het is allerminst gegarandeerd dat deze zoekactie resultaat oplevert. Wat wel vaststaat, is dat kostbare minuten sowiesoodeloos verloren gaan.
27. Daarbij mag niet uit het oog worden verloren dat Lycamobile bvba eind 2021 [vertrouwelijk] actieve simkaarten heeft, en dat door het uitblijven van de aansluiting van Lycamobile bvba bij de centrale nummerdatabank bijgevolg meerdere honderdduizenden gebruikers in een potentieel precaire positie worden gebracht.
28. Daarenboven gaat de tijd die de respondent van de noodcentrale in dit geval aan opzoekingswerk dient te spenderen, niet enkel ten koste van de oproeper in kwestie, maar heeft dit ook een weerslag op andere oproepers in nood, die mogelijks langere wachttijden, en dus langere interventietijden, zullen moeten dulden. Ook deze mensenlevens worden dus potentieel in gevaar gebracht.

⁷ Artikel 11 KB centrale nummerdatabank: "De beheerder van de centrale nummerdatabank werkt de abonneegegevens in de centrale nummerdatabank dagelijks bij aan de hand van de gegevens die worden toegezonden door de operatoren die openbare telefoondiensten aanbieden."

⁸ Zie *Hand.* Kamer 2021-22, 27 oktober 2021, 7 (DOC 55-2257/003, p.7)

⁹ Zie *Hand.* Kamer 2021-22, 27 oktober 2021, 6 (DOC 55-2257/003, p.6)

¹⁰ Bijvoorbeeld omdat de oproeper in paniek is, omdat hij gewond is of geklemd zit, omdat er een overval of inbraak aan de gang is, omdat een kind de hulpdiensten verwittigt, etc.

5.2. Mondelinge opmerkingen van Lycamobile bvba

29. Lycamobile bvba heeft ter gelegenheid van de hoorzitting van 23 mei 2023 mondeling aangehaald dat zij zich slechts op 28 juni 2022 voor het eerst bewust was van haar wettelijke verplichtingen inzake de centrale nummerdatabank en dat er op 30 juni 2022 een interne projectaanvraag werd gelanceerd om een aansluiting mogelijk te maken. Lycamobile bvba brengt in dit verband ter sprake dat haar hoofdkantoor is gevestigd in Londen en haar technologische partner vanuit India opereert.
30. Lycamobile bvba stelt dat, volgend op de brief van 15 oktober 2022 die zij ontvingen van het BIPT, in de loop van oktober 2022 verschillende contacten plaatsvonden met PortingXS B.V., de technische partner van de centrale nummerdatabank. Lycamobile bvba stelt dat daarbij verschillende errorrapporten werden besproken en dat van de kant van PortingXS B.V. aanpassingen noodzakelijk waren opdat een succesvolle aansluiting mogelijk zou zijn voor Lycamobile bvba. Lycamobile bvba haalt aan dat er van oktober 2022 tot april 2023 geen goedkeuring kwam van de vzw CNDB en stelt zich de vraag waarom PortingXS B.V. niet klaar was voor implementatie van de nummers van Lycamobile bvba. Lycamobile bvba stelt dat zij op 18 april 2023 voor het eerst met succes data kon invoeren in de centrale nummerdatabank.
31. Lycamobile bvba meldt tenslotte verder te zullen nagegaan of interne communicatieproblemen mogelijks aan de basis liggen van het gebrek in opvolging van de wettelijke verplichtingen inzake de centrale nummerdatabank.

5.3. Antwoord van het BIPT op de mondelinge opmerkingen van Lycamobile bvba

32. Het BIPT stelt vooreerst vast dat Lycamobile bvba ter gelegenheid van de hoorzitting van 23 mei 2023 **niet betwist heeft dat zij onderworpen is aan de verplichting tot aansluiting bij de centrale nummerdatabank**, voorzien in artikel 106/2 van de WEC, noch heeft zij betwist dat zij onderworpen is aan de verplichting om dagelijks geactualiseerde abonneegegevens aan te leveren aan de centrale nummerdatabank, zoals voorzien in artikel 3 van het KB centrale nummerdatabank.
33. Ten tweede, het BIPT oordeelt het **weinig geloofwaardig dat Lycamobile bvba zich pas op 28 juni 2022 bewust zou zijn geweest van haar wettelijke verplichtingen** inzake artikel 106/2 van de WEC en het KB centrale nummerdatabank.
34. Lycamobile bvba werd ruim anderhalf jaar eerder, op 24 september 2020, reeds uitgenodigd voor de start van de besprekingen tussen het BIPT en alle nummerhoudende operatoren. Deze gingen van start op 8 oktober 2020. De uitnodiging voor deze eerste vergadering werd verstuurd naar het generieke contactadres van Lycamobile bvba, gekend bij het BIPT. Op 2 oktober 2020 werd ook nog een reminder aan de vergadering verstuurd op het specifieke mailadres van de gekende contactpersoon van Lycamobile bvba. Na afloop van de vergadering ontving Lycamobile bvba, op 16 oktober 2020, ook de slides en presentaties in haar mailbox. Twee weken later, op 30 oktober 2020, ontving Lycamobile bvba opnieuw per mail een uitnodiging voor de volgende vergadering van 16 november 2020. En ook in de weken die daarop volgden werden nog verschillende vergaderingen georganiseerd voor de nummerhoudende operatoren.

35. Op 26 februari 2021 lanceerde het BIPT de openbare raadpleging betreffende de oprichting en werking van een centrale databank van nummers.¹¹ Daarbij werd geconsulteerd over het voorontwerp van wet dat voorzag in de invoering van het nieuwe artikel 106/2 WEC, alsook over de wijzigingen die bijgevolg zouden worden aangebracht in de artikelen 45, 46, 133 en 145 van de WEC. Deze raadpleging werd niet enkel gepubliceerd op de website van het BIPT, maar alle nummerhoudende operatoren, waaronder Lycamobile bvba, ontvingen op de dag van de publicatie ook nog een e-mail om hen uitdrukkelijk te wijzen op de gelanceerde raadpleging.
36. Op 11 maart 2021, in het licht van de raadpleging, verzocht het BIPT middels een verzoek tot informatie alle nummerhoudende operatoren om aan het BIPT kenbaar te maken of ze nummers onderverhuurden aan andere operatoren, en zo ja, aan welke operatoren, teneinde alle operatoren te kunnen identificeren die volgens het voorontwerp van wet abonneegegevens dienden in te voeren in de centrale nummerdatabank.¹² Diezelfde dag antwoordde Lycamobile bvba hierop per e-mail dat het alle toekende nummerreeksen uitsluitend zelf gebruikte.
37. Op 23 december 2021 volgde de publicatie in het Belgisch Staatsblad van artikel 106/2 van de WEC, zijnde zowat 6 maanden voor dat Lycamobile bvba beweert zich voor het eerst bewust te zijn geworden van haar wettelijke verplichtingen.
38. Op 17 januari 2022 publiceerde het BIPT op haar website het advies van de Raad van het BIPT van 3 december 2021 betreffende het ontwerp van koninklijk besluit betreffende de centrale nummerdatabank¹³. Dit koninklijk besluit werd op zijn beurt op 7 maart 2022 gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad.
39. Gelet op de talloze besprekingen, e-mails en publicaties op zowel de website van het BIPT, als in het Belgisch Staatsblad, die er zijn geweest tussen 24 september 2020 en 7 maart 2022, acht het BIPT het niet ernstig dat Lycamobile bvba voorhoudt zich pas op 28 juni 2022 voor het eerst bewust te zijn geworden van haar wettelijke verplichtingen ter zake. Het antwoord dat Lycamobile bvba verstuurdte op 11 maart 2021 op het verzoek tot informatie, waarin duidelijk het wettelijk kader werd geschetst van het voorontwerp van wet aangaande de invoering van een centrale nummerdatabank, spreekt dat overigens eens temeer tegen. Bovendien mag van een professionele operator die openbare telefoondiensten in België aanbiedt, worden verwacht dat minstens de publicaties in het Belgisch Staatsblad aangaande de telecomregelgeving nauwgezet worden opgevolgd.
40. Ten derde, het BIPT ziet in het feit dat het hoofdkantoor van Lycamobile bvba gevestigd is in het Verenigd Koninkrijk en dat haar technologische partner gevestigd is in India geen valabel argument waarom Lycamobile bvba niet tijdig en adequaat aan haar wettelijke verplichtingen in België zou kunnen voldoen. Het is de vrije keuze van Lycamobile bvba om zich zo te organiseren als zij passend acht, met dien verstande dat zij, wanneer zij als **operator openbare telefoondiensten aanbiedt in België**, uiteraard volledig

¹¹ <https://www.bipt.be/operators/publication/raadpleging-betreffende-de-oprichting-en-werking-van-een-centrale-databank-van-nummers>

¹² Verzoek tot informatie van 11 maart 2021, gebaseerd op artikel 14, § 2, 2^o, van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector

¹³ https://www.bipt.be/file/cc73d96153bbd5448a56f19d925d05b1379c7f21/5f6ef0d500ba423c9e7556a44307a17785114b7c/advies_ontwerp_koninklijk_besluit_centrale_nummerdatabank_2021-12-03.pdf

onderworpen blijft aan de Belgische telecomwetgeving en -reglementering, en aan alle termijnen die daarmee intrinsiek verbonden zijn.

41. Ten vierde, Lycamobile bvba lijkt voor te houden dat van oktober 2022 tot april 2023 **aanpassingen noodzakelijk waren aan de centrale nummerdatabank** alvorens Lycamobile bvba succesvol zou kunnen aansluiten. Uit navraag bij PortingXS B.V. blijkt dat, op verzoek van Lycamobile bvba zelf, effectief een aanpassing aan het systeem van de centrale nummerdatabank is doorgevoerd opdat het voortaan mogelijk zou zijn om prepaid nummers in het systeem in te voeren als type "niet-geografisch nummer". Doordat het adres als een verplicht in te vullen veld was gedefinieerd in de databank en prepaid nummers niet steeds aan een adres worden gekoppeld, liet het systeem niet toe deze in te voeren. Op verzoek van Lycamobile bvba werd de centrale nummerdatabank zo aangepast dat prepaid nummers voortaan toch kunnen worden ingevoerd zonder adres onder het type "niet-geografisch nummer". De aanpassing op verzoek van Lycamobile bvba nam volgens PortingXS B.V. ongeveer 3,5 maand in beslag en ging op 6 december 2022 effectief in productie.
42. Het komt het BIPT echter voor dat de aanpassingen die op verzoek van Lycamobile bvba werden doorgevoerd, al veel eerder hadden kunnen worden uitgevoerd, indien Lycamobile bvba zich diligerter had opgesteld en initiatief had getoond om het aansluitingsproces bij de centrale nummerdatabank af te ronden tegen de wettelijk vereiste termijn, met name op het moment van inwerkingtreding van artikel 106/2 van de WEC.
43. Tenslotte stelt het BIPT vast dat Lycamobile bvba **geen opmerkingen heeft geformuleerd bij de berekening van het boetebedrag.**

5.4. Besluit en formulering van de grief

44. Alle operatoren die openbare telefoondiensten aanbieden in België zijn onderworpen aan de verplichting van artikel 106/2 van de WEC, waarvan de uitvoeringsmodaliteiten worden bepaald in het KB centrale nummerdatabank. De toewijzing van mobiele E.164-nummers aan Lycamobile bvba en het aanbieden als operator van openbare telefoondiensten in België door Lycamobile bvba maken dat Lycamobile bvba verplicht is zich aan te sluiten bij de centrale nummerdatabank, waaromtrent door Lycamobile bvba geen betwisting wordt gevoerd.
45. De bepalingen van artikel 106/2 van de WEC, waarmee de operatoren die openbare telefoondiensten aanbieden in België de verplichting werd opgelegd over te gaan tot het oprichten van een centrale nummerdatabank en het gecentraliseerd bijhouden van de abonneegegevens, zijn gepubliceerd op 23 december 2021 en in werking getreden op 2 januari 2022. Artikel 3 van het koninklijk besluit van 10 februari 2022 betreffende de centrale nummerdatabank heeft die operatoren navolgend verplicht tot dagelijkse actualisering van de aan te leveren abonneegegevens.
46. Lycamobile bvba heeft tijdens de hoorzitting van 23 mei 2023 mondeling aangevoerd zich slechts op 28 juni 2022 bewust te zijn geworden van haar wettelijke verplichtingen ingevolge artikel 106/2 van de WEC en spreekt zelf van een eerste succesvolle aansluiting op de centrale nummerdatabank op 18 april 2023, aldus ruim 15 maanden nadat ze hiertoe wettelijk verplicht was.

47. Om deze redenen is het BIPT van mening dat Lycamobile bvba een op haar toepasselijke verplichting overtreden heeft.

48. Gelet op de in de vorige secties gemaakte analyse weerhoudt het BIPT dan ook de volgende grief in hoofde van Lycamobile bvba: "het overtreden van artikel 106/2 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie en van artikel 3 van het koninklijk besluit van 10 februari 2022 betreffende de centrale nummerdatabank".

6. Opleggen van een administratieve boete

6.1. Noodzaak om een boete op te leggen

49. Het BIPT is van oordeel dat het opleggen van een administratieve boete aan Lycamobile bvba gerechtvaardigd is en wel om volgende redenen:

49.1. De maatschappij hecht een groot belang aan een goedwerkend en performant systeem voor de nooddiensten. Dit wordt geïllustreerd door talloze initiatieven ter zake, zoals daar zijn het harmoniseren van het noodnummer 112 in de ganse Europese Unie, de behandeling met voorrang van de noodcommunicatie¹⁴, de opheffing van storingen bij voorrang¹⁵, de waarborging van een ononderbroken toegang tot de nooddiensten¹⁶, etc..

Ook de creatie van een wettelijk kader voor de centrale nummerdatabank past binnen deze visie. De ganse werking van de centrale nummerdatabank is erop gericht zoveel mogelijk ondersteuning te bieden aan de beheerscentrales van noodoproepen. De meest actuele persoonsgegevens van oproepers in nood staan hiermee te allen tijde ter beschikking van de beheerscentrales van noodoproepen zodat zo snel mogelijk hulp ter plaatse kan worden gestuurd. Een rechtstreekse toegang tot een centrale nummerdatabank betekent een belangrijke tijds winst voor het ter plaatse sturen van de nooddiensten. Het centrale beheer van de nummers en de rechtstreekse gegevensoverdracht tussen de centrale nummerdatabank en de beheerscentrales van noodoproepen vermijdt dat kostbare minuten opgaan aan louter opzoekingswerk en draagt op deze manier bij aan het algemeen belang.

Lycamobile bvba **schendt het algemeen belang** dat gebaat is bij een zo efficiënt en performant mogelijke organisatie van de tussenkomsten van de nooddiensten door het niet-respecteren van het wettelijk kader dat in deze wordt gevormd door artikel 106/2 van de WEC en artikel 3 van het KB centrale nummerdatabank.

49.2. Lycamobile bvba heeft sinds de inwerkingtreding van artikel 106/2 van de WEC meer dan 15 maanden nodig gehad om het proces te doorlopen om de nummers van haar abonnees toe te voegen aan de centrale nummerdatabank. Eind februari 2023 is het proces om zich aan te sluiten bij de centrale nummerdatabank nog steeds niet voltooid, waardoor aan haar abonnees de garantie wordt ontzegd dat hun adres- en andere persoonsgegevens in geval van nood snel en efficiënt kunnen worden teruggevonden door de beheerscentrales van noodoproepen.

Door zich niet aan te sluiten bij de centrale nummerdatabank verhindert Lycamobile bvba de beheerscentrales van noodoproepen steeds op de snelst mogelijke manier hulp te verlenen en dwingt zij de noodcentrales tot onnodige tussenstappen en tijdsverlies. Daarmee brengt zij de fysieke veiligheid van haar abonnees, en zelfs andere oproepers, onmiskenbaar in gevaar.

¹⁴ Overeenkomstig art. 105/1, §1 van de WEC

¹⁵ Overeenkomstig art. 105/2 van de WEC

¹⁶ Overeenkomstig art. 107, §2 van de WEC

Deze achteloze houding van Lycamobile bvba schaadt het vertrouwen dat consumenten in de operatoren moeten kunnen hebben en dat onder meer inhoudt dat er niet roekeloos wordt omgesprongen met hun fysieke integriteit.

Lycamobile bvba **schendt de belangen van de consument** wanneer deze consumenten er niet langer op kunnen vertrouwen dat hun operator de wettelijk verplichtingen onverkort naleeft, in het bijzonder wanneer deze beogen de fysieke integriteit van de consument veilig te stellen.

- 49.3. Om het respecteren van de wettelijke verplichtingen door de operatoren in dit geval te waarborgen, is een eenvoudige waarschuwing onvoldoende. Het **niet-opleggen van een boete** kan de indruk wekken dat operatoren de wetgeving en de reglementering mogen overtreden zonder voor financiële sancties te hoeven vrezen, en dat ze zich pas naar de wet hoeven te schikken nadat ze door het BIPT gecontroleerd zijn.

Lycamobile bvba heeft in deze ook geen initiatief getoond om zich naar de wettelijke verplichting van artikel 106/2 van de WEC te schikken, binnen de termijn van inwerkingtreding.

6.2. Principes voor de berekening van het bedrag van de boete

50. De BIPT-statuuwet legt enkel de plafonds vast voor het bedrag van de boetes, maar verduidelijkt niet de werkwijze en criteria die het BIPT moet hanteren om die boetes te berekenen. Onder die plafonds, hangt de bepaling van het bedrag van de boete dan ook af van de discretionaire bevoegdheid van het BIPT¹⁷.
51. De boetes zijn enerzijds bedoeld om een gepaste reactie te geven op het niet-naleven van reglementering en anderzijds om een ontradend effect te hebben. Het gaat hier niet om de vergoeding van slachtoffers voor het onregelmatige gedrag. Het afschrikkingseffect is tweeledig: het is zaak om de overtreder aan te moedigen om de overtreding niet meer te plegen (specifiek afschrikkingseffect) en om derden aan te zetten om de overtreding (of een gelijkaardige overtreding) niet te plegen (algemeen afschrikkingseffect).
52. Krachtens het evenredigheidsbeginsel moet het bedrag van de boete voldoende hoog zijn om de nagestreefde doelstellingen te verwezenlijken zonder verder te gaan dan wat nodig is om deze doelstellingen te halen. Het BIPT verwijst hiervoor naar de "Boete Richtsnoeren" die het aangenomen heeft voor de berekening van het bedrag van de administratieve boetes die door het BIPT worden opgelegd.
53. Het maximumbedrag van de boete is "*maximaal 5 % van de geconsolideerde omzet van de overtreder, vóór belastingen en exclusief btw, gedurende het jongste volledige boekjaar in de sector voor elektronische communicatie of voor postdiensten in België*" (krachtens

¹⁷ Cf. in die zin Brussel (Marktenhof), 2 oktober 2019, 2016/AR/1312 (Skype/IBPT), blz. 22: *Wat dit betreft, dient eerst te worden opgemerkt dat het BIPT terecht aangeeft dat het over een discretionaire bevoegdheid beschikt. (vrije vertaling)*; Zie ook: Brussel (Marktenhof), 17 april 2013, 2012/AR/273 (Telenet/IBPT), blz. 25: *Het BIPT beschikt over een beoordelingsmarge in het kader van de vaststelling van de ernst van een overtreding op voorwaarde dat het besluit ter zake voldoende gemotiveerd en gerechtvaardigd wordt in het licht van de aangehaalde juridische en feitelijke elementen (vrije vertaling)*.

artikel 21, § 5, 2^o, van de BIPT-statuuwet). Het meest recente volledige boekjaar dat voor het BIPT bekend is, is boekjaar 2021 aangezien de verplichte aangifte van de omzet van het voorgaande boekjaar aan het BIPT telkens in juni van het daaropvolgende jaar dient te worden aangegeven. Dit gebeurt middels invulling van de *Turnover Declaration*. Het omzetcijfer 2021 werd door Lycamobile bvba aangegeven aan het BIPT in het *Turnover Declaration 2022*, ondertekend op 30 juni 2022.

54. Uit de *Turnover Declaration 2022* blijkt dat in de loop van het boekjaar 2021 Lycamobile bvba een totale omzet in de elektronische-communicatiesector heeft verwezenlijkt van [vertrouwelijk] EUR. Het BIPT kan dus aan Lycamobile bvba een boete opleggen van maximaal [vertrouwelijk] EUR (namelijk 5% van de geconsolideerde omzet in de elektronische-communicatiesector).
55. Het BIPT detailleert in de volgende paragrafen de elementen waarmee het rekening heeft gehouden voor de berekening van het bedrag van de boete.

6.3. Berekening van het bedrag

6.3.1. Relevante omzet

56. De eerste fase bij de berekening van het basisboetebedrag bestaat er in het omzetcijfer van de overtreder te bepalen. Het BIPT acht het gepast om rekening te houden met de jaarlijkse omzet die de overtreder verwezenlijkt op de markt waarop de overtreding werd begaan en, desgevallend, op de markt(en) waarop de gevolgen van de overtreding zich laten voelen ("relevante omzet").
57. De niet-aansluiting bij de centrale nummerdatabank heeft betrekking op alle telefoonnummers die aan Lycamobile bvba werden toegewezen; in het concrete geval van Lycamobile bvba beschikt deze enkel over mobiele telefoonnummers. De centrale nummerdatabank beoogt de nooddiensten te ondersteunen in hun werkzaamheden en dient alzo het algemeen belang. Het BIPT weerhoudt als relevante omzet dan ook de totale omzet in de elektronische-communicatiesector van Lycamobile bvba aangaande het jaar 2021, met name [vertrouwelijk] EUR.

6.3.2. De ernst van de inbreuk

58. De tweede stap van de berekening van het basisbedrag bestaat erin de relevante omzet te vermenigvuldigen met een percentage dat de ernst van de overtreding weergeeft, die licht, gemiddeld, ernstig of zeer ernstig kan zijn.
59. Het BIPT beoordeelt de graad van ernst van de overtreding geval per geval voor elk type van overtreding, rekening houdend met de aard van de overtreding en de werkelijke en/of mogelijke impact ervan op de regelgevende doelstellingen.
60. In geval van een beperkte schending van één van de doelstellingen in kwestie of een schending van een louter administratieve verplichting, kunnen we spreken van een lichte overtreding. In geval van schending van verscheidene doelstellingen, kan deze schending als een gemiddelde tot ernstige overtreding worden beschouwd. Een beduidende schending van een doelstelling kan daarentegen een zeer ernstige overtreding vormen. De

overtreding is des te meer ernstig indien ze een beduidende schending vormt van verscheidene doelstellingen. Bij het onderzoek van de werkelijke en/of mogelijke impact van de overtreding op deze doelstellingen, houdt het BIPT rekening met de relevante omstandigheden van het beschouwde geval. De graad van ernst varieert in principe tussen 0% en 5% van de relevante omzet.

61. In dit geval is er sprake van een duidelijke **schending van de belangen van de consument**. Eind 2021 beschikte Lycamobile bvba over [vertrouwelijk] actieve simkaarten, goed voor een marktaandeel van [vertrouwelijk]%. Door de adresgegevens en andere persoonsgegevens van haar abonnees niet via de centrale nummerdatabank ter beschikking te stellen van de beheerscentrales van noodoproepen, zet Lycamobile bvba de fysieke integriteit van al deze abonnees, stuk voor stuk, op het spel en gaat zij lichtzinnig om met de veiligheid van haar abonnees.
62. Lycamobile bvba schaadt hiermee het vertrouwen dat haar abonnees rechtmatig mogen hebben, met name dat hun operator de haar opgelegde wettelijke verplichtingen zonder uitzondering naleeft, te meer wanneer deze voor ogen hebben de fysieke integriteit van de consumenten te bewaken en veilig te stellen. De abonnees van Lycamobile bvba zijn volledig overgeleverd aan het beheer en het beleid dat in deze door hun operator gevoerd wordt. Het is dan ook van cruciaal belang dat zij erop kunnen vertrouwen dat Lycamobile bvba op de meest passende manier gebruik maakt van de bestaande systemen inzake noodoproepen, en al helemaal wanneer zij hiertoe wettelijk verplicht wordt.
63. Zoals reeds hoger aangetoond, brengt het bijkomende opzoekingswerk waarmee de respondenten van de beheerscentrales van noodoproepen door Lycamobile bvba worden belast, ook andere oproepers in gevaar. Iedere minuut die de respondent dient te spenderen aan opzoekingswerk om een oproeper te identificeren en lokaliseren, is een minuut dat de respondent niet beschikbaar is voor andere noodoproepen. De situatie is des te ernstiger daar er een centrale databank operationeel is, waarmee dit tijdsverlies eenvoudigweg kan worden vermeden.
64. Naast een schending van de belangen van de consument, wordt door Lycamobile bvba ook **het algemeen belang geschonden**. De maatschappij in haar geheel heeft er baat bij dat de nooddiensten optimaal functioneren. Burgers moeten erop kunnen vertrouwen dat de nooddiensten op die wijze georganiseerd worden dat zo adequaat mogelijk hulp geboden wordt aan eenieder die zich in een noodsituatie bevindt. Om dit mede mogelijk te maken is ervoor geopteerd om de beheerscentrales van de nooddiensten rechtstreeks toegang te geven tot een centrale nummerdatabank, waarin de abonneegegevens kunnen worden teruggevonden voor alle oproepnummers.
65. Door te verzuimen zich aan te sluiten op deze centrale nummerdatabank, worden in de praktijk de baten van dit centraal beheer volledig ondergraven door Lycamobile bvba. Kostbare tijd gaat alsnog verloren aan opzoekingswerk van gegevens die niet in de centrale nummerdatabank zijn terug te vinden en respondenten van de beheerscentrale van de nooddiensten worden alsnog nodeloos lang bezig gehouden en blijven langer onbeschikbaar voor andere noodgevallen. De samenleving in zijn geheel ondervindt de gevolgen in de vorm van langere wachttijden en langere interventietijden, of met andere woorden, een minder accurate hulpverlening ter plaatse in noodgevallen.
66. Door haar onwillige houding brengt Lycamobile bvba de goede werking van deze dienst van algemeen belang onmiskenbaar in het gedrang en verhindert zij de noodcentrales net

om op de meest efficiënte wijze hulp te bieden aan mensen in nood. Het algemeen belang wordt hiermee duidelijk geschonden.

67. De administratieve praktijk van het BIPT inzake overtredingen van maatregelen ter bescherming van de consumenten voor feiten die het belang van de consumenten schaden die een beperkte impact hebben op de concurrentie, maar die getuigen van een bijna totale niet-naleving van de reglementering, terwijl de verplichting duidelijk is, wordt in het algemeen vastgelegd tussen 0,5% en 1%¹⁸. De niet-naleving van de artikel 106/2 van de WEC raakt evenwel duidelijk ook aan de algemene werking van de nooddiensten en het algemeen belang, wat een hoger percentage voor bepaling van de boete rechtvaardigt.
68. Gelet op de schending van zowel individuele consumentenbelangen, als het algemeen belang, en gelet op de aangehaalde administratieve praktijk van het BIPT kwalificeert het BIPT de overtreding als ernstig en weerhoudt zij een percentage van [vertrouwelijk]% van de relevante omzet ter bepaling van de boete. Het basisboetebedrag wordt hierdoor in deze fase gebracht op [vertrouwelijk] EUR, zijnde [vertrouwelijk]% van [vertrouwelijk] EUR (weehouden relevante omzet).

6.3.3. De duur van de inbreuk

69. De derde stap om het basisbedrag te bepalen bestaat in de vermenigvuldiging van het omzetcijfer dat werd verkregen na de eerste twee stappen (relevante omzet vermenigvuldigd met de coëfficiënt voor ernst) met de duur van de overtreding.
70. Het BIPT neemt aldus de duurtijd van de overtreding in acht. Artikel 106/2 van de WEC, dat de oprichting van een centrale nummerdatabank verplicht stelde, trad op 2 januari 2022 in werking. Op 1 juli 2021 werd namens 7 operatoren¹⁹ de oprichtingsakte van de vzw CNDB neergelegd ter griffie, waarin is voorzien dat de werkzaamheden van de vzw CNDB worden bepaald door onder meer de WEC en het in toepassing van artikel 106/2 van de WEC uit te vaardigen koninklijk besluit. Dit uitvoerend besluit betreffende de centrale nummerdatabank dateert van 10 februari 2022.
71. Slechts op 31 januari 2023 zette Lycamobile bvba stappen op operationeel vlak onder de vorm van eerste *acceptance testen*. Dit proces is eind februari 2023 nog steeds niet afgerond en het aansluitingscontract nog steeds niet ondertekend. De nummers van Lycamobile bvba zitten al die tijd niet in de CNDB. Lycamobile bvba blijft al die tijd in gebreke en onttrekt zich aldus ruimschoots een jaar aan haar wettelijke verplichting tot aansluiting bij de vzw CNDB.
72. Het BIPT gaat na of het gegeven dat Lycamobile bvba, tijdens de periode die het BIPT in aanmerking neemt voor bepaling van de duurtijd van de overtreding en die begint bij de

¹⁸ Zie: boete van 29/11/2011 voor Telenet wegens niet-naleving van artikel 108, § 2, van de WEC (0,5%); boete van 28/09/2016 voor Scarlet wegens niet-naleving van artikel 108, § 2, van de WEC (0,5%); boetes van 27/04/2017 voor Nethys en Brutélé wegens niet-naleving van artikel 4/1 van het MB basisfactuur (0,5%); boete van 12/10/2017 voor SFR wegens niet-naleving van artikel 4/1 van het MB basisfactuur (0,7%); boete van 12/10/2017 voor Orange wegens niet-naleving van art. 4/1 van het MB basisfactuur (0,8%); boete van 22/01/2019 voor Telenet wegens het gebrek aan vermelding van de Easy Switch-ID op sommige facturen (0,6%).

¹⁹ Destiny NV, Orange Belgium NV, Proximus NV van publiek recht, Scarlet Belgium NV, Sewan Belgium NV, Telenet Group NV en VOO NV

inwerkingtreding van artikel 106/2 van de WEC op 2 januari 2022 en eindigt eind februari 2023, zijnde vlak voor de mededeling van het ontwerpbesluit van 8 maart 2023, gedurende 3,5 maanden heeft moeten wachten op aanpassingen aan het systeem van de centrale nummerdatabank, een invloed kan hebben op de duur van de overtreding.

73. Het BIPT is van mening dat Lycamobile bvba zich in deze niet zorgvuldig heeft opgesteld en dat haar lange dralen haar in een positie heeft gebracht waarbij zij, op een moment dat zij reeds een half jaar in gebreke was om aan haar wettelijke verplichtingen te voldoen, heeft vastgesteld dat zij een aanpassing van het in tussentijd ontwikkelde systeem wenste of nodig had. Deze bijkomende vertraging had kunnen worden vermeden indien Lycamobile bvba tijdig stappen had ondernomen en van meet af aan had meegewerkt aan de oprichting van de centrale nummerdatabank, zoals voorgeschreven door artikel 106/2 van de WEC. Lycamobile bvba heeft er evenwel voor geopteerd lange tijd niets te ondernemen, zelfs niet op het moment van de officiële publicatie van het nieuwe artikel 106/2 van de WEC, waarop haar wettelijke verplichting onbetwistbaar vaststond.
74. Door zich volstrekt afzijdig te houden van de oprichting van de centrale nummerdatabank en vervolgens aanpassingen te vereisen van het systeem, op een moment dat de wettelijke bepalingen van artikel 106/2 van de WEC reeds maandenlang in voege waren en de centrale nummerdatabank gedurende maanden operationeel was, acht het BIPT het niet billijk dat aan Lycamobile bvba de termijn, die PortingXS B.V. nodig had om de gevraagde aanpassingen alsnog door te voeren, niet zou worden aangerekend onder de vorm van een vermindering van de duur van de overtreding.
75. Het BIPT ziet geen andere factoren die een invloed kunnen hebben op de duur van de overtreding in de vorm van een vermeerdering of vermindering van de duurtijd van de overtreding.
76. Overeenkomstig de besluitvormingspraktijk van het BIPT wat betreft het opleggen van boetes wordt het omzetcijfer vermenigvuldigd met het aantal jaren dat aan de overtreding werd deelgenomen om rekening te houden met de duur van de overtreding²⁰. Voor de berekening weerhoudt het BIPT een overtredingsduur van 1 jaar en 1 maand, wat overeenstemt met een factor 13/12.
77. Het BIPT vermenigvuldigt het hoger bekomen basisboetebedrag van [vertrouwelijk] EUR met de factor 13/12, waardoor het basisboetebedrag, na inachtnaam van de duurtijd van de overtreding, op [vertrouwelijk] EUR wordt gebracht.

²⁰ Zie: de richtsnoeren van het BIPT, punt 20 en de volgende besluiten van het BIPT: besluiten van de Raad van het BIPT van 27 april 2017 betreffende het opleggen van een administratieve boete aan Nethys nv en Brutélé wegens niet-naleving van artikel 4/1 van het ministerieel besluit van 12 november 2009 tot vaststelling van het niveau van specificatie van de gespecificeerde basisfactuur inzake elektronische communicatie; besluiten van de Raad van het BIPT van 12 oktober 2017 betreffende het opleggen van een administratieve boete aan Coditel Brabant BVBA en aan Orange Belgium NV 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; besluiten van de Raad van het BIPT van 14 januari 2020 die een boete opleggen aan Telenet en Proximus wegens niet-naleving van de regels in verband met de identificatie van de eindgebruikers van mobiele openbare elektronische-communicatiediensten die worden geleverd op basis van een voorafbetaalde kaart; besluit van de Raad van het BIPT van 15 juni 2018 en 24 april 2019 die een administratieve boete opleggen aan Lycamobile wegens niet-naleving van de wetgeving met betrekking tot de identificatie van de eindgebruikers van mobiele openbare elektronische-communicatiediensten die worden geleverd op basis van een voorafbetaalde kaart.

6.3.4. Verzwarende en verzachtende omstandigheden

78. Verder acht het BIPT het gepast en evenredig om het basisbedrag aan te passen naargelang van het concrete gedrag van de overtreder, rekening houdend met de verzwarende en/of verzachtende omstandigheden die het basisbedrag van de boete respectievelijk kunnen verhogen en/of verlagen.
79. Het BIPT onderzoekt ook in dit verband of het gegeven dat Lycamobile bvba tijdens de duur van de overtreding gedurende 3,5 maand heeft moeten wachten op aanpassingen aan het systeem van de centrale nummerdatabank, als verzachtende omstandigheid kan worden weerhouden.
80. Het BIPT herhaalt dat indien Lycamobile bvba zich zorgvuldiger had opgesteld om op het moment dat zij daartoe wettelijk verplicht was aangesloten te zijn bij de centrale nummerdatabank, zij zich niet in een positie had bevonden waarbij zij voor het eerst om aanpassingen diende te verzoeken op een moment dat de wettelijke verplichting tot oprichting van de centrale nummerdatabank en het gecentraliseerd bijhouden van abonneegegevens reeds maandenlang in voege was, en de centrale nummerdatabank reeds maandenlang operationeel was.
81. Evenwel neemt dit niet weg dat Lycamobile bvba op het moment dat zij om de aanpassingen van de centrale nummerdatabank verzocht, volledig afhankelijk was van PortingXS B.V. om de gevraagde aanpassingen aan de centrale nummerdatabank door te voeren, en dat het aansluitingsproces niet kon worden afgerond, dan na het in productie gaan van de gevraagde aanpassingen.
82. Het BIPT weerhoudt de afhankelijkheid van Lycamobile bvba van PortingXS B.V. om aanpassingen aan de centrale nummerdatabank door te voeren gedurende 3,5 maand als een verzachtende omstandigheid die een verlaging van het basisbedrag met zich meebrengt van [vertrouwelijk]%, zodat een boetebedrag bekomen wordt van [vertrouwelijk] EUR, afgerond naar 1.385.000,- EUR.
83. In dit concrete geval ziet het BIPT geen aanleiding tot het weerhouden van andere verzwarende of verzachtende omstandigheden die een verdere verhoging of verlaging van het basisbedrag met zich meebrengen.

6.3.5. Uiteindelijke berekening van het bedrag van de boete

84. De relevante omzet van Lycamobile bvba wordt zoals hierboven toegelicht weerhouden op de totale omzet in de elektronische-communicatiesector van Lycamobile bvba in 2021 , die [vertrouwelijk] EUR bedraagt.
85. Zoals hierboven vastgesteld, betreft het een ernstige schending met grote impact op de veiligheid van de mens, die reeds 1 jaar en 1 maand voortduurt. Het BIPT weerhoudt daarom in eerste instantie een percentage van [vertrouwelijk]% omwille van de ernst van de inbreuk, waardoor het basisbedrag van de boete wordt vastgelegd op [vertrouwelijk] EUR. In tweede instantie wordt dit basisbedrag vermenigvuldigd met een factor 13/12, teneinde de duurtijd van de overtreding passend in rekening te brengen, waardoor het basisboetebedrag op [vertrouwelijk] EUR wordt gebracht.

86. Het BIPT weerhoudt een verzachtende omstandigheid in deze en verlaagt het basisbedrag met [vertrouwelijk]%, zodat het afgerond bedrag van **1.385.000,- EUR** wordt weerhouden als op te leggen **boetebedrag**.

87. Het uiteindelijke boetebedrag ligt dus ver onder het wettelijke maximum dat toegestaan is door artikel 21 van de BIPT-statuuwet. Bovenstaande overwegingen dragen ertoe bij dat de boete die opgelegd wordt in de onderhavige omstandigheden echter evenredig geacht wordt ten opzichte van de vooropgestelde doelstelling van de boete, met name een gepaste reactie stimuleren op de inbreuk en een ontradend effect hebben naar de toekomst toe.

7. Conclusie

88. Het Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie, gelet op artikel 106/2 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie en artikel 3 van het koninklijk besluit van 10 februari 2022 betreffende de centrale nummerdatabank:
- stelt dat Lycamobile bvba artikel 106/2 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie en van artikel 3 van het koninklijk besluit van 10 februari 2022 betreffende de centrale nummerdatabank geschonden heeft;
 - legt Lycamobile bvba hiervoor een administratieve boete van **1.385.000,- euro** op; deze boete komt aan de Schatkist toe; de administratieve boete dient binnen 60 dagen na ontvangst van dit besluit betaald te worden door 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 Lycamobile bvba wegens CNDB".
 - legt Lycamobile bvba het bevel op zich binnen een periode van 14 dagen na het tussenkomen van dit besluit te schikken naar artikel 106/2 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie en naar artikel 3 van het koninklijk besluit van 10 februari 2022 betreffende de centrale nummerdatabank, en binnen een periode van 14 dagen na het voltooien van de aansluiting bij de centrale nummerdatabank het BIPT het bewijs hiervan te bezorgen.

8. Beroepsmogelijkheden

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 onontvankelijkheid die ambtshalve wordt uitgesproken, ingesteld door middel van een ondertekend verzoekschrift, waarbij het aangevochten besluit is bijgevoegd en 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.

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
Lid van de Raad

Bernardo Herman
Lid van de Raad

Luc Vanfleteren
Lid van de Raad

Michel Van Bellinghen
Voorzitter van de Raad