

**Mededeling van de Raad van het BIPT
van 28 juni 2022
over
het verslag over het toezicht op netneutraliteit in België
(periode 1 mei 2021 – 30 april 2022)**

INHOUDSOPGAVE

1. Context en korte inhoud	3
2. Volgende stappen	5
Bijlage: Verslag over het toezicht op netneutraliteit in België (periode 1 mei 2021 – 30 april 2022).	6

1. Context en korte inhoud

1. Artikel 5, eerste lid, tweede alinea, van Verordening (EU) 2015/2120 van 25 november 2015 tot vaststelling van maatregelen betreffende open-internettoegang vraagt dat de nationale regelgevende instanties (hierna ook "de NRI's") jaarlijks verslagen publiceren over hun toezicht op deze Verordening en over hun bevindingen. De NRI's doen deze verslagen toekomen aan de Europese Commissie en BEREC.
2. Betreffende de periode 1 mei 2021 – 30 april 2022 heeft het BIPT het bijgevoegde verslag aangenomen.
3. In dit zesde jaarlijks verslag beschrijft het BIPT alle activiteiten die hij heeft ondernomen in het kader van netneutraliteit.
4. Er werden in de eerste plaats twee publiek beschikbare adviezen verstrekt aan commissies van de Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, in materies die verband houden met het open internet.
5. In een advies van 21 december 2021 aan de commissie voor Grondwet en Institutionele vernieuwing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, bracht het BIPT naar voren dat het geen reden ziet om een recht op (toegang tot een) open en toereikend internet grondwettelijk te verankeren.
6. Vervolgens heeft het BIPT op 21 april 2022 een advies gegeven aan de commissie Economie, Consumentenbescherming en Digitale agenda van de Kamer van volksvertegenwoordigers en op verzoek van de minister van Telecommunicatie betreffende een parlementaire resolutie tot erkenning van toegang tot het internet als een basisbehoefte.
7. In dat voorstel van resolutie was een idee van het instellen van zero-rating voor online openbare diensten en toepassingen waar de scholen mee werken, verwerkt.
8. Het BIPT maakte desbetreffend onder meer duidelijk dat, gelet op de uitspraken van het Hof van Justitie, hiervoor een wettelijke basis zou moeten ontwikkeld worden en vooral dat elke genomen maatregel in uitvoering van de resolutie een significante economische impact zou hebben op de telecomoperatoren op de Belgische markt (geschat in de miljoenen euro's, per operator).
9. Op 23 februari 2022 heeft het BIPT nationale richtsnoeren gepubliceerd om duidelijkheid te scheppen over het gebruik van de term "onbeperkt internet" op de Belgische telecommarkt. Het beschreef daarin onder andere de voorwaarden voor de minimale datavolumes, de toegepaste FUP en de contractuele transparantievoorwaarden.
10. Temidden van deze activiteiten zette het BIPT ook zijn toezicht op het naleven van de Verordening verder.
11. Dat gebeurde in eerste instantie door op kwartaalbasis dataverbruiksgegevens van alle mobiele aanbiedingen die een zero-rating component bevatten te analyseren, zodat het BIPT een evolutief beeld heeft van het verbruik van de gezerorateerde applicaties en op deze manier tijdig kan ingrijpen om de concurrentie tussen applicaties te bevorderen.
12. Na de uitspraken van het Hof van Justitie en het preliminaire standpunt van BEREC (waarvan het BIPT in 2021 voorzitter was) veranderde het toezicht van het BIPT

fundamenteel van aard: het BIPT heeft informeel contact opgenomen met de drie Belgische ISPs die aanbiedingen in hun portfolio hadden waarin een vorm van zero-rating verwerkt was om te polsen naar hun omvormingsplannen (naar aanbiedingen die wel conform de interpretatie gegeven door het Hof van Justitie zouden zijn) en naar de uitvoeringstermijn van die plannen.

13. De bekomen feedback van 2 van de 3 gepolste ISP's achtte het BIPT aanvaardbaar. Ten aanzien van de derde ISP liet het BIPT weten dat de door hem gewenste uitvoeringstermijn (in 2023) te lang was.
14. Vervolgens werden er in de deze verslaggevingsperiode, onder toezicht of technische coördinatie van het BIPT, twee vormen van toelaatbare blokkeringen van toegangen tot het internet uitgevoerd. In de eerste plaats werden aanvallen van het Flubot-Virus tegengehouden door communicatie tussen besmette smartphones en de controleservers te verhinderen. Tevens omvatten de sancties tegen het Russische regime aangenomen door de EU wegens de inval in Oekraïne de opschorting van de omroepactiviteiten van Sputnik en RT/Russia Today. Wat betreft uitzendingen via websites werd er overeengekomen dat de ISPs de blokkering kunnen implementeren via DNS Blocking.
15. In deze verslaggevingsperiode ontving het BIPT 1 klacht die verband hield met de belangen die de Open Internet Verordening nastreeft.
16. Het BIPT heeft tot slot voor het vierde opeenvolgende jaar met een "drive tests"-campagne informatie verzameld over de kwaliteit van de ervaring op de mobiele netwerken. Het BIPT ging ook verder met de ontwikkeling van de atlas van de vaste en mobiele dekking en controleerde de betrouwbaarheid ervan via ad-hocmetingen op het terrein.
17. Globaal genomen meent het BIPT dat er tot nog toe geen grote redenen tot bezorgdheid zijn in België op het vlak van open-internettoegang:
 - Er zijn geen gevallen van ontoelaatbare blokkeringen van diensten of applicaties in het netwerk vastgesteld.
 - Op het vlak van zero-rating zijn operatoren bezig de tariefplannen, waarin deze ontoelaatbare praktijk vervat zit, om te vormen naar aanbiedingen, die conform de uitspraken van het Hof van Justitie zouden zijn.
 - Op het vlak van de keuzemogelijkheden van de eindgebruikers zijn de inbegrepen datavolumes in de aanbiedingen van de ISPs, niet alleen bij mobiele producten, maar ook voor het "vaste" internet, opnieuw groter geworden, om de evolutie van het toenemende dataverkeer op te vangen.

2. Volgende stappen

18. Het verslag zal bezorgd worden aan de Europese Commissie en BEREC.
19. Het zal eveneens gepubliceerd worden op de website van het BIPT.

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

**Bijlage: Verslag over het toezicht op netneutraliteit in België
(periode 1 mei 2021 – 30 april 2022)**

**Verslag
over
het toezicht op netneutraliteit
in België
(periode 1 mei 2021 – 30 april 2022)**

INHOUDSOPGAVE

1. Algemeen.....	3
1.1. Voorafgaande bepaling	3
1.2. Context van dit verslag.....	3
1.3. De bepalingen van de Verordening.....	4
1.4. De richtsnoeren van BEREC.....	7
1.5. Update van de BEREC-richtsnoeren betreffende netneutraliteit	8
2. Uitwerking van een nationaal kader op vlak van netneutraliteit.....	9
2.1. Advies van het BIPT van 21 december 2021 betreffende de wetsvoorstellen tot herziening van de Grondwet om het recht op een open en/of neutraal en/of toereikend internet toe te voegen aan artikel 23, derde lid, van de Grondwet.....	9
2.2. Advies van het BIPT van 21 april 2022 inzake het voorstel van resolutie nr. 2284/001 betreffende de erkenning van toegang tot het internet als een basisbehoefte	12
2.3. Mededeling van 21 februari 2022 inzake BIPT-richtsnoeren betreffende het aanbieden van « onbeperkt » internet.....	14
3. Toezicht op de Verordening door het BIPT	16
3.1. Onderzoek naar het aanbieden van « onbeperkt internet » en de toepassing van een “Fair Use Policy” op die producten	16
3.2. Toezicht op zero-rating	17
3.2.1. Algemeen	17
3.2.2. Toezicht vóór de arresten van het Hof van Justitie van 2 september 2021	17
3.2.3. Toezicht na de arresten van het Hof van Justitie van 2 september 2021	18
3.3. Toezicht op het invoeren van de uitzondering die toelaat verkeer te blokkeren wegens virusaanvallen.....	19
3.4. Besprekingen betreffende het blokkeren van websites van het Russische regime die vallen onder sancties aangenomen door de EU	20
3.5. Klachten betreffende de naleving van Verordening 2015/2120	21
3.5.1. Klachten ontvangen door het BIPT.....	21
3.5.2. Input in klachten ingediend bij andere instanties.....	21
4. Bevordering van de beschikbaarheid van internettoegangsdiensten op kwaliteitsniveaus die stroken met de stand van de techniek.....	23
4.1. Dekking van het grondgebied op het vlak van internettoegang (Atlas)	23
4.2. Quality of Experience	23
5. Conclusie	24

1. Algemeen

1.1. Voorafgaande bepaling

1. Dit verslag wordt aangenomen door het BIPT.
2. Op 2 juni 2022 heeft het BIPT aan de CSA, de VRM en de Medienrat zijn ontwerp van jaarlijkse verslag betreffende het toezicht op netneutraliteit in België (periode 1 mei 2021 – 30 april 2022) overgezonden. Omdat de neutraliteit van het internet ook te maken heeft met inhoudelijke kwesties, vervult het BIPT zijn toezichtsfunctie in samenwerking met de regulatoren van de audiovisuele media.
3. De CSA, de VRM en de Medienrat werden meer bepaald uitgenodigd om het ontwerp te amenderen en/of aan te vullen, met het oog op publicatie en om te worden voorgelegd aan de Europese Commissie en BEREC. Dit verslag houdt rekening met deze input.

1.2. Context van dit verslag

4. Artikel 5, eerste lid, tweede alinea, van Verordening (EU) 2015/2120 van 25 november 2015 tot vaststelling van maatregelen betreffende open-internettoegang en retailtarieven voor gereguleerde communicaties binnen de EU en tot wijziging van Richtlijn 2002/22/EG en Verordening (EU) nr. 531/2012¹ (hierna ook: "Verordening 2015/2120", "Open Internet Verordening" of kortweg "de Verordening") vraagt dat de nationale regelgevende instanties (hierna ook "de NRI's") jaarlijks verslagen publiceren over hun toezicht op deze Verordening en over hun bevindingen. De NRI's doen deze verslagen toekomen aan de Commissie en BEREC.
5. Dit verslag is het verslag bedoeld in artikel 5, eerste lid, tweede alinea, van Verordening 2015/2120.
6. Overeenkomstig de [BEREC Guidelines on the Implementation of the Open Internet Regulation](#)² (hierna ook: "de BEREC-richtsnoeren" of kortweg: "de richtsnoeren") zal dit verslag de periode beslaan van 1 mei 2021 tot en met 30 april 2022 en opgeleverd worden tegen 30 juni 2022.
7. Overeenkomstig artikel 5, eerste lid, eerste alinea, van de Verordening hebben de NRI's als taak:
 - nauwlettend toezicht te houden op en te zorgen voor de naleving van de artikelen 3 en 4 van Verordening 2015/2120, en
 - de voortdurende beschikbaarheid te bevorderen van niet-discriminerende internettoegangsdiensten op kwaliteitsniveaus die stroken met de stand van de techniek.

¹ *Publicatieblad*, Nr. L 310/1, 26 november 2015, zoals gewijzigd door Verordening 2018/1971 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018, *Publicatieblad*, Nr. L, 321/1, 17 december 2018.

² Zie nr. 182 van deze richtsnoeren, gepubliceerd op

https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/regulatory_best_practices/guidelines/9277-berec-guidelines-on-the-implementation-of-the-open-internet-regulation

1.3. De bepalingen van de Verordening

8. De kernbepalingen van Verordening 2015/2120 waarover verslag wordt gedaan zijn de artikelen 3 en 4.
9. Deze artikelen luiden:

"Artikel 3

Waarborgen van open-internettoegang

1. Eindgebruikers hebben het recht om toegang te krijgen tot informatie en inhoud en deze te delen, toepassingen en diensten te gebruiken en aan te bieden, en gebruik te maken van de eindapparatuur van hun keuze, ongeacht de locatie van de eindgebruiker of de aanbieder, en ongeacht de locatie, herkomst of bestemming van de informatie, inhoud, toepassing of dienst, via hun internettoegangsdienst.

Dit lid laat onverlet het Unierecht of het nationale recht dat in overeenstemming is met het Unierecht, met betrekking tot de rechtmatigheid van de inhoud, toepassingen of diensten.

2. Overeenkomsten tussen aanbieders van internettoegangsdiensten en eindgebruikers over commerciële en technische voorwaarden en de kenmerken van internettoegangsdiensten zoals prijs, datavolumes of snelheid, en alle commerciële praktijken van aanbieders van internettoegangsdiensten, mogen de uitoefening van de in lid 1 bedoelde rechten van eindgebruikers niet beperken.

3. Aanbieders van internettoegangsdiensten behandelen bij het aanbieden van internettoegangsdiensten alle verkeer op gelijke wijze, zonder discriminatie, beperking of interferentie, en ongeacht de verzender en de ontvanger, de inhoud waartoe toegang wordt verleend of die wordt verspreid, de gebruikte of aangeboden toepassingen of diensten, of de gebruikte eindapparatuur.

De eerste alinea belet aanbieders van internettoegangsdiensten niet redelijke verkeersbeheersmaatregelen te treffen. Om als redelijk te worden beschouwd, moeten die maatregelen transparant, niet-discriminerend en evenredig zijn, en mogen zij niet berusten op commerciële overwegingen, maar op objectief verschillende technische kwaliteitsvereisten van specifieke categorieën verkeer berusten. Zulke maatregelen mogen niet inhouden de specifieke inhoud gevolgd, en zij worden niet langer dan nodig aangehouden.

Aanbieders van internettoegangsdiensten treffen geen verkeersbeheersmaatregelen die verder gaan dan de in de tweede alinea bedoelde maatregelen, en gaan met name niet over tot het blokkeren, vertragen, wijzigen, beperken of degraderen van, interfereren met of discrimineren tussen specifieke inhoud, toepassingen of diensten, of specifieke categorieën daarvan, behalve indien — en slechts zolang — dit nodig is om:

a) te voldoen aan de wetgevingshandelingen van de Unie of de nationale wetgeving die in overeenstemming is met het Unierecht, waar de aanbieder van de internettoegangsdiensten

onder valt, of aan de met het Unierecht in overeenstemming zijnde maatregelen ter uitvoering van dergelijke wetgevingshandelingen van de Unie of dergelijke nationale wetgeving, met inbegrip van beslissingen van rechters of overheidsinstanties die ter zake bevoegd zijn;

b) de integriteit en de veiligheid van het netwerk, van de diensten die via dit netwerk worden aangeboden en van de eindapparatuur van de eindgebruikers te beschermen;

c) nakende netwerkcongestie te voorkomen en de effecten van uitzonderlijke of tijdelijke netwerkcongestie te beperken, op voorwaarde dat gelijkwaardige soorten verkeer gelijk worden behandeld.

4. Verkeersbeheersmaatregelen mogen slechts verwerking van persoonsgegevens met zich brengen indien dergelijke verwerking noodzakelijk en evenredig is om de doelstellingen van lid 3 te verwezenlijken. Deze verwerking geschiedt overeenkomstig Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad. Verkeersbeheersmaatregelen voldoen tevens aan Richtlijn 2002/58/EG van het Europees Parlement en de Raad.

5. Het staat aanbieders van elektronische communicatie aan het publiek, met inbegrip van aanbieders van internettoegangsdiensten, en aanbieders van inhoud, toepassingen en diensten vrij om naast internettoegangsdiensten andere diensten aan te bieden die geoptimaliseerd zijn voor specifieke inhoud, toepassingen of diensten of een combinatie daarvan, indien de optimalisatie nodig is om te voldoen aan kwaliteitsvereisten voor inhoud, toepassingen of diensten voor een specifiek kwaliteitsniveau.

Aanbieders van elektronische communicatie aan het publiek, met inbegrip van aanbieders van internettoegangsdiensten, mogen deze diensten uitsluitend aanbieden of faciliteren indien de netwerkcapaciteit groot genoeg is om de diensten aan te bieden ter aanvulling op verleende internettoegangsdiensten. Deze diensten mogen niet worden gebruikt of aangeboden ter vervanging van internettoegangsdiensten, en mogen geen nadelige invloed hebben op de beschikbaarheid of de algemene kwaliteit van internettoegangsdiensten voor eindgebruikers.

Artikel 4

Maatregelen inzake transparantie met het oog op open-internettoegang

1. Aanbieders van internettoegangsdiensten zorgen ervoor dat in contracten die internettoegangsdiensten omvatten ten minste het volgende wordt opgenomen:

a) informatie over de wijze waarop de door de betrokken aanbieder getroffen verkeersbeheersmaatregelen de kwaliteit van internettoegangsdiensten, de privacy van de eindgebruikers en de bescherming van hun persoonsgegevens kunnen beïnvloeden;

b) een duidelijke en begrijpelijke uitleg over de wijze waarop iedere vorm van beperking in volume, snelheid en andere parameters voor de kwaliteit van de dienstverlening in de praktijk internettoegangsdiensten, en met name op het gebruik van inhoud, toepassingen en diensten kunnen beïnvloeden;

c) een duidelijke en begrijpelijke uitleg over de wijze waarop de in artikel 3, lid 5, bedoelde diensten waarop de eindgebruiker zich abonneert in de praktijk de internettoegangsdiensten die aan die eindgebruiker worden aangeboden, kunnen beïnvloeden;

d) een duidelijke en begrijpelijke uitleg over de minimale, de normaliter beschikbare, de maximale en de geadverteerde download- en uploadsnelheid van de internettoegangsdiensten in geval van vaste netwerken, dan wel de geraamde maximale en geadverteerde download- en uploadsnelheid van internettoegangsdiensten in geval van mobiele netwerken, en over de wijze waarop aanzienlijke afwijkingen van de respectieve geadverteerde download- en uploadsnelheden de in artikel 3, lid 1, vastgelegde rechten van de eindgebruikers kunnen beïnvloeden;

e) een duidelijke en begrijpelijke uitleg over de rechtsmiddelen die de consument overeenkomstig het nationale recht ter beschikking staan in geval van een voortdurende of regelmatig voorkomende discrepantie tussen de werkelijke prestaties van de internettoegangsdienst ten aanzien van snelheid of andere parameters voor de kwaliteit van de dienstverlening en de overeenkomstig de punten a) tot en met d) aangegeven prestaties.

Aanbieders van internettoegangsdiensten publiceren de in de eerste alinea bedoelde informatie.

2. Aanbieders van internettoegangsdiensten voeren transparante, eenvoudige en efficiënte procedures in om klachten van eindgebruikers in verband met de rechten en verplichtingen neergelegd in artikel 3 en in lid 1 van dit artikel te behandelen 3. De voorschriften in de leden 1 en 2 vormen een aanvulling op de voorschriften in Richtlijn 2002/22/EG en beletten de lidstaten niet aanvullende toezicht-, informatie- en transparantievoorschriften, onder meer betreffende de inhoud, de vorm en wijze van bekendmaking van de te publiceren informatie, te behouden of in te voeren. Die voorschriften stroken met deze verordening en met de betreffende bepalingen van Richtlijnen 2002/21/EG en 2002/22/EG.

4. Elke voortdurende of regelmatig voorkomende significante discrepantie tussen de werkelijke prestaties van de internettoegangsdienst ten aanzien van snelheid of andere parameters voor de kwaliteit van de dienstverlening en de prestaties die de aanbieder van internettoegangsdiensten overeenkomstig lid 1, onder a) tot en met d), heeft aangegeven, wordt, indien de betreffende feiten zijn vastgesteld door een door de nationale regelgevende instantie gecertificeerd toezichtsmechanisme, als tekortkoming in de nakoming beschouwd met het oog op het activeren van de rechtsmiddelen waarover de consument overeenkomstig het nationale recht beschikt.

Dit lid is slechts van toepassing op contracten die gesloten of hernieuwd zijn vanaf 29 november 2015."

10. Ten behoeve van de verslaggeving is ook artikel 5, eerste lid, eerste alinea, tweede zin, van de Verordening relevant. Die bepaling stelt dat NRI's, met het oog op het vervullen van hun taken in de eerste zin van artikel 5, eerste lid, eerste alinea, "voorschriften inzake technische kenmerken, minimale vereisten inzake de kwaliteit van de dienstverlening en andere passende en noodzakelijke maatregelen [...] aan een of meer aanbieders van elektronische communicatie aan het publiek, met inbegrip van aanbieders van internettoegangsdiensten" kunnen opleggen.

1.4. De richtsnoeren van BEREC

11. Op grond van artikel 5.3 van Verordening 2015/2120, nam BEREC, de Europese koepel van NRI's, richtsnoeren aan voor de uitvoering van de verplichtingen van de NRI's, met het oog op de consistente toepassing van de Verordening. Het gaat met name om de hierboven reeds geciteerde "BEREC Guidelines on the Implementation of the Open Internet Regulation".
12. Betreffende de jaarlijkse rapportering van de NRI's bevelen de richtsnoeren het volgende aan:

"Jaarlijkse verslaglegging door NRI's

182. De verslagen moeten jaarlijks worden gepubliceerd en de NRI's moeten hun jaarlijkse verslagen publiceren tegen 30 juni voor de periode die start op 1 mei en loopt tot 30 april. Het eerste verslag moet beschikbaar zijn tegen 30 juni 2017 en de periode bestrijken van 30 april 2016 tot 30 april 2017 (de eerste 12 maanden na de toepassing van de bepalingen).

183. De verslagen moeten niet alleen worden gepubliceerd maar ook bezorgd worden aan de Commissie en aan Berec. Opdat de Commissie en Berec de verslagen makkelijker kunnen vergelijken beveelt Berec aan dat de NRI's ten minste de volgende hoofdstukken in hun jaarlijkse verslag opnemen:

- algemene beschrijving van de nationale situatie inzake naleving van de verordening;
- beschrijving van de controleactiviteiten door de NRI;
- het aantal en de soort van klachten of inbreuken m.b.t. de verordening;
- de voornaamste resultaten van enquêtes die zijn gehouden over het toezicht op en de handhaving van de verordening;
- de voornaamste resultaten en waarden die de technische metingen en evaluaties hebben opgeleverd die verricht zijn met betrekking tot het toezicht op en de handhaving van de verordening;
- een beoordeling van de constante beschikbaarheid van niet-discriminerende internettoegangsdiensten op kwaliteitsniveaus die vorderingen in de technologie weerspiegelen;
- maatregelen aangenomen/toegepast door de NRI's krachtens artikel 5, lid 1. ³

³ Originale Engelse tekst: "Annual reporting of NRAs

182. The reports must be published on an annual basis, and NRAs should publish their annual reports by 30th June for the periods starting from 1st May to 30th April. The first report is to be provided by 30th June 2017, covering the period from 30th April 2016 to 30th April 2017 (the first 12 months following application of the provisions).

183. As well as being published, the reports should be provided to the Commission and to BEREC. To enable the Commission and BEREC to more easily compare the reports, BEREC recommends that NRAs include at least the following sections in their annual reports:

- *overall description of the national situation regarding compliance with the Regulation;*
- *description of the monitoring activities carried out by the NRA;*

1.5. Update van de BEREC-richtsnoeren betreffende netneutraliteit

13. In [drie uitspraken van 2 september 2021](#) gaf het Europees Hof van Justitie te kennen dat de commerciële praktijk van zero-rating⁴ naar zijn oordeel *in se* in strijd is met de bepalingen van de Open Internet Verordening.
14. Het Hof baseerde zijn uitspraken op het beginsel van de gelijke behandeling van verkeer, zonder discriminatie of interferentie, neergelegd in artikel 3, lid 3, eerste alinea, van de Open Internet Verordening.⁵
15. Een gevolg van het baseren van de uitspraken op dit deel van de Open Internetverordening is dat een beoordeling van de effecten van de praktijk op de uitoefening van de rechten van eindgebruikers, gebaseerd op artikel 3, lid 2, van verordening 2015/2120, niet meer aan de orde is.
16. De versie van de BEREC Guidelines van 2020 bevelen in essentie een uitgebreide effectenbeoordeling op basis van artikel 3, lid 2, van de Open Internet Verordening aan.
17. Onmiddellijk na de uitspraken heeft het BIPT, in zijn hoedanigheid van Voorzitter van BEREC in 2021, de nodige besprekingen en interne analyses binnen BEREC op gang gebracht.
18. Deze hebben geresulteerd in een reeks van externe communicaties van BEREC in 2021, waaronder een oproep tot input van belanghebbenden in oktober 2021, de communicatie van het preliminaire standpunt van BEREC en het aankondigen van een update van de BEREC-richtsnoeren op het vlak van zero-rating tegen midden juni 2022.
19. Op 15 maart 2022 heeft BEREC herziene richtsnoeren op het vlak van zero-rating voorgelegd voor [openbare consultatie](#)⁶, met het oog op het aannemen van een finaal nieuw standpunt en beoordelingskader voor zero-rating in juni 2022.
20. Ook hieraan werkte het BIPT intens mee.

-
- *the number and types of complaints and infringements related to the Regulation;*
 - *main results of surveys conducted in relation to supervising and enforcing the Regulation;*
 - *main results and values retrieved from technical measurements and evaluations conducted in relation to supervising and enforcing the Regulation;*
 - *an assessment of the continued availability of non-discriminatory IAS at levels of quality that reflect advances in technology;*
 - *measures adopted/applied by NRAs pursuant to Article 5(1).”*

⁴ Zero-rating is een praktijk waarbij een Internet Service Provider het dataverkeer van een specifieke toepassing of categorie van toepassingen niet meetelt voor de algemene datalimiet ingevoerd voor de internettoegangsdienst. Dit resulteert doorgaans in gratis data voor deze specifieke toepassing of categorie van toepassingen of in data waarop een gedifferentieerde prijs van toepassing is.

⁵ Waarbij het Hof andermaal bevestigt dat van dit beginsel niet afgeweken kan worden door middel van een overeenkomst tussen een ISP en een consument (of professionele eindgebruiker, die een internettoegangsdienst gebruikt om toegang te krijgen tot informatie en inhoud en toepassingen en diensten te gebruiken). Het Hof deed dit al een eerste maal in het arrest [Telenor Magyarország](#) van 15 september 2020.

⁶ https://berec.europa.eu/eng/news_consultations/ongoing_public_consultations/9342-public-consultation-on-draft-berec-guidelines-on-the-implementation-of-the-open-internet-regulation

2. Uitwerking van een nationaal kader op vlak van netneutraliteit

21. In de periode waarop dit verslag slaat is het BIPT tweemaal door een commissie van de federale Kamer van volksvertegenwoordigers gevraagd om een advies uit te brengen over bij hem voorliggende ontwerpstukken, die beoogden een nationaal wetgevend kader uit te werken omtrent onderwerpen die verband houden met netneutraliteit.
22. Verder besloot het BIPT **nationale richtsnoeren** uit te vaardigen over het gebruik van de benaming "onbeperkt internet" in commerciële communicatie van ISP's en over de transparantievereisten waaraan een eventueel beleid van redelijk gebruik ("Fair Use Policy") van een ISP moet voldoen.

2.1. Advies van het BIPT van 21 december 2021 betreffende de wetsvoorstellen tot herziening van de Grondwet om het recht op een open en/of neutraal en/of toereikend internet toe te voegen aan artikel 23, derde lid, van de Grondwet

23. Op verzoek van de commissie⁷ Grondwet en Institutionele vernieuwing van de Kamer van volksvertegenwoordigers formuleerde het BIPT op 21 december 2021 een [advies](#)⁸ over twee wetsvoorstellen tot herziening van artikel 23, derde lid van de Belgische Grondwet.
24. Het betrof enerzijds het wetsvoorstel nr. 145, ingediend door de heer Christophe Lacroix (en andere volksvertegenwoordigers), teneinde het beginsel van de neutraliteit van de internetnetwerken te verankeren. Dat wetsvoorstel stelde concreet voor de economische, sociale en culturele rechten, gewaarborgd door artikel 23, derde lid van de Grondwet aan te vullen met een bepaling inzake "het recht op toegang tot een neutraal en open internet".⁹
25. Anderzijds boog het advies zich over het wetsvoorstel nr. 2137, ingediend door de heer Jan Briens (en andere volksvertegenwoordigers), teneinde het recht op een menswaardig leven uit te breiden met "het recht op een toereikende en neutrale toegang tot internet".¹⁰
26. Het advies van het BIPT stelde vast dat het vooropgestelde recht reeds het voorwerp uitmaakt van zowel Europese als nationale regelgeving die volgens hem voldoende waarborgen bieden.

⁷ In de commissies worden de werkzaamheden van de plenaire vergadering voorbereid. Wetsontwerpen en voorstellen (wetsvoorstellen, voorstellen van resolutie, voorstellen tot oprichting van een onderzoekscommissie, voorstellen tot herziening van de Grondwet) worden voorgesteld, besproken, eventueel geamendeerd en gestemd..

⁸ <https://www.bipt.be/operators/publicatie/advies-van-21-december-2021-betreffende-de-wetsvoorstellen-tot-herziening-van-de-grondwet-om-het-recht-op-een-open-enof-neutraal-enof-toereikend-internet-toe-te-voegen-aan-artikel-23-derde-lid-van-de-grondwet>

⁹ Wetsvoorstel Nr. 145 ingediend op 20 juni 2019 in de Kamer van Volksvertegenwoordigers door Christophe Lacroix c.s. (PS). Dit voorstel herneemt het voorstel van wetsvoorstel Nr. 346, ingediend op 30 september 2014 in de Kamer van Volksvertegenwoordigers door dezelfde parlementaire fractie, dat intussen vervallen is. ¹⁰ Wetsvoorstel Nr. 2137 ingediend op 10 juni 2021 in de Kamer van Volksvertegenwoordigers door Jan Briens c.s. (CD&V). Dit voorstel herneemt het voorstel van wetsvoorstel Nr. 415 werd ingediend op 7 oktober 2014 door dezelfde parlementaire fractie, dat intussen vervallen is.

27. Het BIPT was inderdaad van mening dat het EU-kader voorziet in voldoende taken, beginselen en doelstellingen die waarborgen dat het internet open blijft, en die de Belgische overheid ertoe aanzetten om overblijvende problemen in verband met de toereikendheid van het internet aan te pakken.
28. Zo benadrukte het BIPT in zijn advies meteen dat de **Open Internet Verordening** de gelijke en niet-discriminerende behandeling van het verkeer bij het aanbieden van internettoegangsdiensten waarborgt, alsmede de daarmee gerelateerde rechten van eindgebruikers.
29. Het BIPT schoof ter zake onder meer naar voren dat aanbieders van internettoegangsdiensten ('ISPs'), op grond van deze Verordening, alle verkeer op gelijke wijze dienen te behandelen, zonder discriminatie, beperking of interferentie, ongeacht de verzender en de ontvanger, de inhoud waaraan toegang wordt verleend of die verspreid wordt, de gebruikte of aangeboden toepassingen of diensten, of de gebruikte eindapparatuur.
30. Het BIPT zette vervolgens enkele evenwichten en modaliteiten van de Open Internet Verordening uiteen. Het BIPT vermeldde bijvoorbeeld de mogelijkheid voor ISPs om redelijke ingrepen in het internetverkeer toe te passen om een kwalitatieve ervaring aan eindgebruikers aan te kunnen bieden. Het BIPT benadrukte wel dat deze ingrepen niet-discriminerend en evenredig moeten zijn, de bescherming van de persoonlijke levenssfeer moeten eerbiedigen, en enkel toegepast kunnen worden zolang dit vereist is.
31. Het BIPT legde ook uit dat verregaandere ingrepen in het internetverkeer, zoals dat verkeer vertragen of blokkeren enkel toegestaan zijn
 - met het oog op naleving van (met het Unierecht conforme) Europese of nationale wetgeving of uitvoerende maatregelen,
 - ter bescherming van de integriteit en veiligheid van het netwerk, de aangeboden diensten, en de eindapparatuur van de eindgebruikers, alsook
 - ter preventie van netwerkcongestie of ter beperking van diens tijdelijke gevolgen.
32. Bij zijn uitleg over deze bepalingen van de Open Internet Verordening zette het BIPT steeds uiteen welke bekommernissen uit de toelichting van de wetsvoorstellen de principes en waarborgen van de Open Internet Verordening ondervingen.
33. Het BIPT stipte in zijn advies ook aan dat andere bekommernissen uitgedrukt in de toelichting bij de wetsvoorstellen een oplossing kregen via de rechtsbescherming voorzien in het EU-kader. Het BIPT wees daarbij meer bepaald op de arresten van het Europese Hof van Justitie¹¹ die oordeelden dat de praktijk van zogenaamde 'zero-rating' niet voldeed aan de hierboven aangehaalde verplichting van gelijke behandeling van het verkeer zonder discriminatie of interferentie (zie ook verder onderdeel 3.2).

¹¹ HvJ, 2 september 2021, C-34/20, *Telekom Deutschland*; C-5/20, *Vodafone* (tethering) en C-854/19, *Vodafone* (roaming).

34. In een andere onderdeel van zijn advies haalde het BIPT aan dat ook het **Europees wetboek voor elektronische communicatie**¹², dat recent in Belgisch recht werd omgezet, relevante doelstellingen en regelgevingsbeginselen bevat, die inspelen op de motieven van de indieners van de wetsvoorstellen.
35. Zo stipte het BIPT aan dat bevoegde autoriteiten en lidstaten verplicht zijn evenredige maatregelen te treffen die bijdragen tot de verwezenlijking van algemene doelstellingen, zoals vrijheid van meningsuiting en informatie, culturele en talendiversiteit en pluriformiteit in de media, bevordering van open innovatie en bescherming van de belangen van de burgers.¹³
36. Tevens vestigde het BIPT de aandacht op de artikelen 84 tot 92 van het Europees wetboek en de daarin neergelegde beginselen betreffende de (geografische) beschikbaarheid - voldoende dekking- en betaalbaarheid van de universele dienst.¹⁴
37. Het BIPT vermeldde ook artikel 100 van voornoemd wetboek, dat voorziet in de verplichting tot eerbiediging van de fundamentele rechten bij het bepalen van maatregelen betreffende toegang tot of gebruik van diensten en toepassingen door eindgebruikers via elektronische communicatienetwerken.
38. Het BIPT benadrukte dat deze artikelen en doelstellingen werden omgezet in Belgische wetgeving en dat vervolgens de naleving ervan onderworpen was en is aan effectief toezicht van de Belgische overheid en de bevoegde autoriteiten, zoals het BIPT.
39. Ter illustratie van dit laatste verwees het BIPT, voor wat het recht op een open internet betreft, naar zijn jaarlijkse verslagen over zijn toezicht op de Open Internet Verordening en zijn bevindingen betreffende de openheid van het internet in België in het algemeen.
40. Uit deze jaarverslagen blijkt dat er geen grote redenen tot bezorgdheid zijn in België: geen gevallen van blokkeringen van diensten, jaarlijks geen of een zeer beperkt aantal klachten over de naleving van de Verordening, een jaarlijkse toename van het datavolume inbegrepen in tariefplannen, voldoende netwerkcapaciteit, verbetering van de transparantie over verkeersmeting en verkeersbeheer, controles en uitrol van middelen om de kwaliteitsniveaus te meten.¹⁵
41. Het BIPT merkte in dit kader op dat deze vooruitgang ook een dynamisch gegeven is, waarbij de Belgische overheid en het BIPT voortdurend streven naar progressie aangaande de minimumsnelheid van de internettoegang in het kader van de universele dienst, de toename van de beschikbare netwerkcapaciteit (onder meer door de verdere uitrol van

¹² Richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 11 december 2018 tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie, Publicatieblad, 17 december 2018, Nr. L, 321/36.

¹³ Dit laatste omvat onder meer het zorgen voor ruime beschikbaarheid en benutting van netwerken en elektronische communicatiediensten met zeer hoge capaciteit, toezicht op de realisatie van daadwerkelijke mededinging zodat op basis daarvan optimaal kan worden geprofiteerd wat betreft keuze, prijs en kwaliteit, het waarborgen van een hoog gemeenschappelijk beschermingsniveau voor eindgebruikers en aandacht voor de behoeften van specifieke maatschappelijke groeperingen (met name eindgebruikers met handicap, speciale sociale behoeften of die behoren tot oudere leeftijdsgroepen).

¹⁴ De universele omvat een minimumaantal diensten, bestemd voor alle consumenten tegen een betaalbare prijs.

¹⁵ Dit zijn vaststellingen gebaseerd op de stand van zaken en de context waarin de vorige jaarverslagen werden opgesteld.

glasvezelnetwerken en 5G in de toekomst), maar tevens naar het verder uitwerken van hulpmiddelen zoals de atlas van de vaste en van de mobiele dekking, het behouden en vergemakkelijken van toegang tot sociale tarieven, alsook toegang van de eindgebruikers tot voldoende datavolume in het basisforfait, om maar enkele voorbeelden te noemen.

42. Het BIPT besloot dat er met deze waarborgen, principes, doelstellingen en bijhorende beleids- en toezichtsmaatregelen tegemoet gekomen wordt aan de bezorgdheden van de wetsvoorstellen Nr. 145 en Nr. 2137, omtrent volwaardige deelname aan het maatschappelijk leven.¹⁶
43. Derhalve zag het BIPT geen reden om het recht op (toegang tot een) open en toereikend internet grondwettelijk te verankeren.

2.2. Advies van het BIPT van 21 april 2022 inzake het voorstel van resolutie nr. 2284/001 betreffende de erkenning van toegang tot het internet als een basisbehoefte

44. Op verzoek van de commissie Economie, Consumentenbescherming en Digitale agenda van de Kamer van volksvertegenwoordigers en op verzoek van de minister van Telecommunicatie formuleerde het BIPT op 21 april 2022 een [advies](#)¹⁷ over het voorstel van resolutie nr. 2284/001 van betreffende de erkenning van toegang tot het internet als een basisbehoefte (hierna "het voorstel van resolutie").
45. Dit [voorstel van resolutie](#)¹⁸ werd (samen met andere volksvertegenwoordigers) ingediend door de heer Christophe Bombled in het Belgische federale parlement.
46. Het voorstel van resolutie vraagt aan de Belgische federale regering om een reeks maatregelen te nemen, gelet op het grote belang van toegang tot internet in het maatschappelijk leven.
47. Tussen de maatregelen waartoe opgeroepen wordt, bevindt zich het bespreken van de instelling van een veralgemeende toegang (tegen nultarief, het zogenaamde zeroraten) tot bepaalde essentieel geachte diensten, zoals openbare diensten en toepassingen waar de scholen mee werken.
48. Op dat punt bracht het BIPT naar voren dat zero-rating, toegepast zonder wettelijke opdracht daartoe, volgens uitspraken van het Europees Hof van Justitie¹⁹ in strijd is met de principe-bepaling van artikel 3, lid 3, eerste alinea, van de Open Internet Verordening (EU) 2015/2120 over de gelijke behandeling van internetverkeer.

¹⁶ Waaronder het verkleinen van de digitale kloof, het promoten van culturele verscheidenheid, het waarborgen van grondrechten zoals de vrijheid van meningsuiting en verbod op censuur, vrijheid van expressie, vereniging en informatie, en het verschaffen van toegang tot een wereldwijde markt van internetdiensten waar in een vrije markteconomie de consument de keuzes maakt.

¹⁷ <https://www.bipt.be/index.php/operators/publicatie/advies-van-21-april-2022-inzake-het-voorstel-van-resolutie-nr.-2284001-betreffende-de-erkenning-van-toegang-tot-het-internet-als-een-basisbehoefte>

¹⁸ Consulteerbaar op de website van de Kamer van Volksvertegenwoordigers op <https://www.dekamer.be/FLWB/PDF/55/2284/55K2284001.pdf>

¹⁹ Zie in het bijzonder de arresten van het Europees Hof van Justitie van 2 september 2021 in de zaken C-854/19, *Vodafone (roaming)*; C-5/20, *Vodafone (tethering)* en C-34/20, *Telekom Deutschland*.

49. Het BIPT wees in zijn advies op de mogelijkheid om voor de voorgenomen casussen van zero rating voor online onderwijs en online-toegang zonder kosten tot overheidsdiensten nationale wetgeving aan te nemen op basis van de uitzondering van artikel 3, lid 3, derde alinea, sub a) van de Open Internetverordening.
50. Op juridisch vlak raadde het BIPT aan de voorkeur te geven aan het opleggen van verkeersdifferentiatie na het bereiken de datalimiet of de grens bepaald in het beleid van redelijk gebruik ("Faire Use Policy" of "FUP") in plaats van een volledige, universele kosteloosheid via wetgeving opleggen.
51. Het BIPT was ook van mening dat de eventuele wettelijke uitzondering bij voorkeur een bepaling zou bevatten die opdraagt om na enkele jaren te analyseren of de prijzen en inbegrepen volumes niet dermate geëvolueerd zijn dat een verkeersdifferentiatie of zero rating overbodig is geworden.
52. Tot slot en *last but not least* riep het BIPT op om de nodige aandacht te besteden aan de economische en technische implicaties van de uitvoering van het voornemen van de indieners van het voorstel van resolutie.
53. Het BIPT benadrukte inderdaad in zijn advies dat de voorgenomen maatregel een aanzienlijke economische impact zou hebben op de operatoren actief op de Belgisch markt, die volgens zijn inschatting allemaal (in variërende mate) technische wijzigingen moeten aanbrengen in hun datamanagementplatformen.
54. Deze wijzigingen zijn nodig, omdat de voorgenomen zero-rating of verkeersdifferentiatie impliceert dat elke getransporteerde bit geïdentificeerd moet worden om te weten of een bit kosteloos moet vervoerd worden of doorgelaten moet worden ondanks het bereiken van de algemene datalimiet of de grens bepaald in de FUP.
55. Het BIPT bracht ter zake naar voren dat geen enkele operator die vast internet aanbiedt, al een systeem heeft dat toelaat om elke bit op deze manier te identificeren. Zij zouden allen dus moeten investeren in een dergelijk identificatiesysteem. Gezien de grote hoeveelheid dataverkeer, de complexiteit van de implementatie en het beheer van het identificatiesysteem, bracht het BIPT naar voren dat deze kosten miljoenen euro's konden bedragen, per operator.
56. Voor mobiele diensten, gaf het BIPT aan dat er een genuanceerder beeld te maken is. De mobiele netwerkkoperatoren Telenet, Proximus en Orange Belgium, beschikken al over een identificatiesysteem, maar dit systeem zou verder ontwikkeld en aangepast moeten worden. Andere mobiele operatoren, zoals Lycamobile, VOO, Mobile Vikings, Scarlet, ... die gebruik maken van deze mobiele netwerken, hebben nog geen identificatiesysteem en zouden er dus elk één moeten ontwikkelen, met de bijhorende kosten.
57. Het BIPT wees er vervolgens ook op dat sommige uitdagers in de markt zoals edpnet die mobiele en vaste internetdiensten aanbieden zouden moeten investeren in 2 nieuwe identificatiesystemen, namelijk één per netwerk en dat voor dergelijke operatoren deze extra kosten te zwaar konden worden.
58. Het advies van het BIPT riep dan ook op om zorgvuldig rekening te houden met de input van de sectorfederatie van de telecomindustrie in België (eveneens gevraagd door de

betrokken Commissie van de Kamer van volksvertegenwoordigers) en dat de beleidsmakers desgevallend diepgaandere besprekingen met de sector zouden opstarten.

59. Een verzoek om informatie bij de mobiele netwerkoperatoren ging vooraf aan de opmaak van het zero-rating gedeelte van het hierboven beschreven advies.
60. Het BIPT verwerkte de resultaten ervan ook en op gedetailleerdere wijze in een (niet-vertrouwelijke) nota aan de staatssecretaris voor Digitalisering, Mathieu Michel, die in de loop van 2021 de idee van zero-rating van (in eerste instantie) platformen voor online onderwijs lanceerde.
61. Deze nota werd ook bezorgd aan de minister voor Telecommunicatie, Petra De Sutter.

2.3. Mededeling van 21 februari 2022 inzake BIPT-richtsnoeren betreffende het aanbieden van « onbepert » internet

62. Op 23 februari 2022 heeft het BIPT-[richtsnoeren](#)²⁰ gepubliceerd om duidelijkheid te scheppen over het gebruik van de term "onbepert internet" in de commerciële communicatie van operatoren. Op 27 januari 2022 werd de kwestie van het "onbeperte internet" in een werkgroep van de Conferentie van Regulators voor de elektronische Communicatiesector (CRC) besproken. Begin februari 2022 werden de CSA, de VRM en de Medienrat geraadpleegd inzake een ontwerp van richtsnoeren en werd er rekening gehouden met hun bijdragen.
63. In de richtsnoeren wordt uiteengezet dat de telecomoperatoren de term "onbepert" enkel kunnen hanteren voor tariefplannen waarvan het datavolume de overgrote meerderheid van de klanten in staat stelt om toegang te krijgen tot het internet zonder beperking in snelheid.
64. Voor **vast internet**, heeft het BIPT geoordeeld dat de grens zou moeten liggen op een maandelijks datavolume van **3 TeraByte (TB)**. Voor mobiel internet is dat **300 GB**.
65. Gezien het almaar stijgende verbruik van data, gaf het BIPT ook aan dat de grenswaarden die hij stelt in deze richtsnoeren in de toekomst zullen mee evolueren.
66. Wanneer een operator "onbepert", "ongelimiteerd" en soortgelijke termen gebruikt in de benaming van zijn producten en de reclame daarrond, mag die volgens de richtsnoeren van het BIPT dus gekoppeld zijn aan "een beleid van redelijk gebruik" ("FUP"). De FUP mag evenwel **in geen geval** inhouden dat de "onbeperte" toegang tot het internet **geblokkeerd** wordt bij het bereiken van de drempel van de FUP van minstens 3 TB of minstens 300 GB voor respectievelijk een vaste of mobiele aanbieding. Ook het **automatisch aanrekenen van extra kosten** na een overschrijding van de drempel is **niet aangewezen**. Een automatische vermindering van de snelheid, na het overschrijden van de voor iedereen vastgestelde drempel lijkt hier volgens de richtsnoeren adequaat.
67. Net zoals over de drempels dient over de FUP transparantie te bestaan zowel vóór het sluiten van het contract, in het contract als op de website van de operator in kwestie. Er

²⁰ <https://www.bipt.be/operatoren/publicatie/mededeling-inzake-richtsnoeren-betreffende-het-aanbieden-van-onbepert-internet>

dient op een duidelijke manier gemakkelijk toegankelijke, nauwkeurige en actuele informatie gegeven te worden over wat de overschrijding van de drempel in de praktijk betekent voor de eindgebruiker. De richtsnoeren van het BIPT geven hieromtrent praktische aanwijzingen.

3. Toezicht op de Verordening door het BIPT

3.1. Onderzoek naar het aanbieden van « onbeperkt internet » en de toepassing van een "Fair Use Policy" op die producten

68. Het BIPT heeft aanbieders van internettoegangsdiensten een termijn van 6 maanden gegeven om de hierboven vermelde BIPT-richtsnoeren in praktijk te brengen. Op dit moment is er bijgevolg nog geen sprake van maatregelen die getroffen zijn na toezicht door het BIPT.
69. Dit neemt niet weg dat het BIPT een proactieve houding heeft aangenomen ten aanzien van bepaalde aanbiedingen, gelanceerd na de de publicatie van de BIPT-richtsnoeren.
70. Zo werd in maart 2022 een bundel van telecomdiensten gelanceerd die voor vast internet een FUP van 500 GB per maand bevatte. Het BIPT heeft de betrokken operator erop gewezen dat het in zijn bundel aangekondigde "onbeperkt surfen", terwijl een dergelijke FUP van toepassing is, in aanzienlijke mate niet voldoet aan de minimumdrempel van 3 TB per maand die beoogd wordt in de richtsnoeren.
71. De operator heeft het BIPT laten weten dat hij zich engageert om het surfvolume vermeld in de FUP van al zijn (al dan niet gebundelde) vast internetproducten die als "onbeperkt" bestempeld worden te verhogen van 500 GB naar 3 TB per maand en dit tegen het verstrijken van de aanpassingstermijn van 6 maanden.
72. Daarbuiten heeft het BIPT vastgesteld dat bepaalde operatoren, in de aanloop naar de publicatie van de richtsnoeren of na de effectieve publicatie ervan, hun FUP-beleid en hun communicatie betreffende producten die bestempeld werden als "onbeperkt" reeds hebben aangepast in die zin dat de benaming "onbeperkt" werd opgeheven en er werd gecommuniceerd over de exacte drempelwaarde van de FUP.
73. Zo biedt het nieuwe merk hey!, door Orange gelanceerd in september 2021, geen abonnement aan dat als onbeperkt in de markt wordt gezet. In november 2021 werd vervolgens Go Unlimited (FUP 40 GB) herdoopt tot Go Extreme met 60 GB dat geen unlimited-label heeft – al werd het voormalige FUP-beleid ("verder surfen aan 512 kbps") behouden. Na de publicatie van de richtsnoeren wijzigde BASE de naam en de datahoeveelheid van BASE Unlimited (FUP 25 GB) naar Based On You 70 GB.
74. De prominente merken die de richtsnoeren nog niet implementeerden wat mobiele aanbiedingen betreft zijn Telenet One (FUP 40 GB), Proximus Unlimited 5G (FUP 50 GB) en Mobile Vikings, dat de FUP wel verdubbelde van 25 naar 50 GB, maar het alsnog als Mobile Vikings Unlimited afficheert. De grens van de FUP van Proximus Unlimited 5G (Premium), die reeds van begin 2020 dateert, is al conform de richtsnoeren van het BIPT.
75. Bepaalde operatoren stelden zich de vraag hoe de richtsnoeren begrepen dienen te worden in het licht van de specifieke kenmerken van hun producten. In het kader van zo'n verzoek betreffende een mobiele aanbieding heeft het BIPT geoordeeld dat de grenswaarde van 300 GB dient toegekend te worden per simkaart (of per mobiel nummer) indien de operator de benaming "onbeperkt" wenst te gebruiken, ongeachte de manier waarop de mobiele data aan de klant wordt aangeboden.

3.2. Toezicht op zero-rating

3.2.1. Algemeen

76. Zero-rating is een praktijk waarbij een Internet Service Provider het dataverkeer van een specifieke toepassing of categorie van toepassingen niet meetelt voor de algemene datalimiet ingevoerd voor de internettoegangsdienst. Dit resulteert doorgaans in gratis data voor deze specifieke toepassing of categorie van toepassingen of in data waarop een gedifferentieerde prijs van toepassing is.
77. In drie arresten van 2 september 2021²¹ gaf het Hof van Justitie te kennen dat de commerciële praktijk van zero-rating naar zijn oordeel *in se* in strijd is met het beginsel van de gelijke behandeling van verkeer, zonder discriminatie of interferentie, neergelegd in artikel 3, lid 3, eerste alinea, van de Open Internet Verordening.
78. Voordien bestond het toezicht van NRI's uit het beoordelen van de impact die zero-rating had of zou hebben op de rechten van eindgebruikers, bepaald in artikel 3, lid 1, van de Open Internet Verordening. Dat artikel geeft eindgebruikers het recht om toegang te krijgen tot informatie en inhoud van hun keuze, deze te delen en om toepassingen en diensten van hun keuze te gebruiken en deze aan te bieden.
79. In het bijzonder wanneer één of meerdere van de factoren die BEREC aanbeval om te analyseren negatief uitvielen en er sprake was van een feitelijke beperking van de keuzemogelijkheden van de eindgebruikers en een ondermijning van de essentie van de rechten van de eindgebruikers, hadden NRI's een verplichting om op te treden.
80. De aard van het toezicht van het BIPT veranderde dan ook fundamenteel ten gevolge van de uitspraken van het Hof van Justitie van 2 september 2021.
81. In de periode vóór de uitspraken van het Hof van Justitie oefende het BIPT een algemeen toezicht uit aan de hand van dataverbruiksgegevens die het op geregelde tijdstippen van ISPs kreeg.
82. Na de uitspraken van het Hof van Justitie lag de focus op het conform maken van de aanbiedingen op de Belgische markt waarin een vorm van zero-rating vervat zit met de uitspraken van het Hof van Justitie.

3.2.2. Toezicht vóór de arresten van het Hof van Justitie van 2 september 2021

83. Het BIPT ontvangt elk kwartaal dataverbruiksgegevens van alle mobiele aanbiedingen van Proximus, Telenet en Orange Belgium die een zero-rating component bevatten zodat het een evolutief beeld heeft van het verbruik van de gezerorateerde applicaties en op deze manier tijdig kan ingrijpen om de concurrentie tussen applicaties te bevorderen.
84. Op basis van de ontvangen cijfergegevens heeft het BIPT deze aanbiedingen geanalyseerd en kon er worden geconcludeerd dat er ofwel voldoende commercieel volume overbleef om de concurrenten van de gezerorateerde apps te gebruiken, ofwel dat het probleem van de beperking van de eindgebruikersrechten uiteindelijk (na tussenkomst van het BIPT in het

²¹ Arresten Hof van Justitie van 2 september 2021 in de zaken C 34/20, *Telekom Deutschland*; C-854/19, *Vodafone (roaming)* en C-5/20, *Vodafone (tethering)*.

verleden) ondervangen werd door een openstelling van het zero-ratingplatform voor alle concurrerende apps die binnen dezelfde categorie vallen.

85. In de periode van 1 mei 2021 tot aan de publicatie van de arresten van het Hof van Justitie van 2 september 2021 was het BIPT dan ook van oordeel dat er geen bijkomende tussenkomsten op het vlak van zero-rating nodig waren.

3.2.3. Toezicht na de arresten van het Hof van Justitie van 2 september 2021

86. Aan het eind van 2021 en het begin van 2022 (te weten na het uitbrengen van het in punt 1 bedoelde preliminaire standpunt van BEREC) nam het BIPT informeel contact met de drie Belgische ISPs die aanbiedingen in hun portfolio hadden waarin een vorm van zero-rating verwerkt was.
87. Het ging meer bepaald om Proximus, Orange Belgium en Telenet.
88. Bij Orange Belgium en Telenet betrof het:
- niet meer gecommmercialiseerde aanbiedingen (d.w.z. aanbiedingen waarop klanten niet meer konden inschrijven)
 - die in het verleden wel problematisch geacht werden, op grond van de bekomen data en de BIPT-analyse op grond van artikel 3, lid 2, van de Open Internet Verordening, en
 - waarvoor een vorm van toegang door geïnteresseerde alternatieve aanbieders van inhoud en toepassingen (de zogendaamde "CAPs"²²), met bijhorende algemene voorwaarden en online toetredingsformulier was ingesteld.
89. Bij Proximus ging het om:
- nog daadwerkelijk gecommmercialiseerde aanbiedingen,
 - waarvan sommigen (zoals alle aanbiedingen in het Epic productgamma van Proximus) ook het voorwerp uitmaakten van een openstelling van het zero-rating platform aan geïnteresseerde alternatieve CAPs.
90. De contactname van het BIPT bestond in essentie uit het polsen bij iedere ISP naar diens omvormingsplannen (naar aanbiedingen die wel conform de interpretatie gegeven door het Hof van Justitie zouden zijn) en naar de uitvoeringstermijn van die plannen.
91. De bekomen feedback van twee van de drie gepolste ISP's achtte het BIPT aanvaardbaar.
92. Ten aanzien van de derde ISP liet het BIPT weten dat de door hem gewenste uitvoeringstermijn (in 2023) te lang was.
93. Het BIPT liet daarbij ook weten dat zijn vroegere analyse op grond van in artikel 3, lid 2, van de Open Internet Verordening, door de interpretatie van het Hof van Justitie zonder voorwerp was geworden, alsmede de uit deze analyse voortvloeiende openstelling van het zero-rating platform.

²² CAP is een afkorting van het Engelse "Content and Application Provider".

3.3. Toezicht op het invoeren van de uitzondering die toelaat verkeer te blokkeren wegens virusaanvallen

94. In mei 2021 werden mobiele telefoongebruikers overspoeld met gevaarlijke sms-berichten geïnfecteerd door het Flubot-virus. Alles begon met verdachte sms-berichten die van postoperator bpost leken te komen. Duizenden gebruikers klikten via hun mobiele telefoon op de link in de sms en gingen in op het verzoek om een applicatie te downloaden. Hun toestel is besmet met een gevaarlijk virus dat veel schade aanrichtte en dat zich bovendien snel verspreidde naar de telefooncontacten van het slachtoffer.
95. Op 10 mei 2021 werd een eerste waarschuwing gepubliceerd op Safeonweb.be.²³
96. Op 12 mei 2021 hebben het BIPT en het Centrum voor Cybersecurity België (CCB) in een gezamenlijk persbericht²⁴ gewaarschuwd voor een tsunami aan zogenaamde "smishing"-berichten²⁵ na valse sms'en in naam van bpost.
97. Gebruikers die op basis van hun zendgedrag geïdentificeerd werden als slachtoffers van Flubot, werden door de operatoren gecontacteerd. Het verzenden van sms'en werd ook tijdelijk geblokkeerd voor hen. Deze blokkering kon ongedaan worden gemaakt door de gebruiker zelf.
98. In september 2021 vond opnieuw een opstoot plaats van Flubot. Er werden meer dan 2 miljoen sms'en per dag geblokkeerd door de mobiele operatoren. Meer dan 2.000 geïnfecteerde GSM-toestellen werden door de mobiele operatoren op een paar dagen geblokkeerd wegens abnormaal veel sms-verkeer. Een nieuwe waarschuwing werd uitgestuurd via Safeonweb.be²⁶ en een gezamenlijk persbericht²⁷ vanuit het BIPT en het CCB.
99. Naar aanleiding van deze tweede golf werd door de verschillende partijen samengewerkt om de communicatie tussen besmette smartphones en de controleservers van Flubot te blokkeren. Dit initiatief leidde tot een drastische daling van de Flubot-activiteit.

²³ <https://www.safeonweb.be/nl/actueel/bpost-waarschuwt-voor-valse-smsen>

²⁴ <https://www.bipt.be/consumenten/publication/het-bipt-en-het-centrum-voor-cybersecurity-belgie-waarschuwen-voor-tsunami-aan-smishing-berichten-na-valse-smsen-in-naam-van-bpost-al-meer-dan-9000-mobiele-toestellen-besmet>

²⁵ Een contractie van "sms" en "phishing", om te wijzen op de specifieke verspreiding van de phishing link via sms.

²⁶ <https://www.safeonweb.be/nl/actueel/opgepast-voor-het-gevaarlijke-flubot-virus-klik-niet-op-verdachte-smsjes>

²⁷ <https://www.bipt.be/consumenten/publicatie/het-bipt-en-het-centrum-voor-cybersecurity-belgie-waarschuwen-opnieuw-voor-tsunami-aan-smishing-berichten-na-valse-smsen>

3.4. Besprekingen betreffende het blokkeren van websites van het Russische regime die vallen onder sancties aangenomen door de EU

100. De sancties aangenomen door de EU tegen het Russische regime omvatten, op grond van een Europese Verordening²⁸, de opschorting van de omroepactiviteiten van Sputnik en RT/Russia Today (RT English, RT UK, RT DE, RT France and RT Español).
101. Het BIPT heeft een overleg met de sector opgezet om de implementatie van de blokkering van de websites van Sputnik en RT op een gecoördineerde manier uit te oefenen. Er werd overeengekomen dat de ISPs de blokkering kunnen implementeren via DNS Blocking.²⁹ Deze techniek laat de ISP toe ervoor te zorgen dat de eindgebruikers van de internettoegangsdienst en daaraan verbonden DNS-dienst de websites van Sputnik en RT niet meer kunnen bereiken via de gebruikelijke domeinnamen voor deze websites.
102. De rol van het BIPT in dit dossier is van technische en coördinerende aard.
103. Op de niet-naleving van de door de EU uitgesproken economische sancties staan strafsancties.³⁰ De opsporing en vervolging van personen die de economische sancties niet zouden naleven ligt derhalve in handen van het parket, de vervolgende overheid van misdrijven in België.
104. Het BIPT heeft ook deelgenomen aan het overleg binnen BEREC over deze kwestie en heeft toegelicht aan de andere NRIs welke aanpak en technieken de telecomoperatoren in België gebruiken om de toegang tot de websites van Sputnik en RT te blokkeren voor hun eindgebruikers.

²⁸ [Verordening \(EU\) 2022/350](#) van de Raad van 1 maart 2022 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 833/2014 betreffende beperkende maatregelen naar aanleiding van de acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren, Publicatieblad, 2 maart 2022, Nr. L 65, p. 1-4.

²⁹ Bovenop de relaties met de ISP's en in het kader van een samenwerking tussen de Belgische regulatoren, hebben de CSA en de VRM begin maart 2022 de voornaamste operatoren van Belgische netwerken geïnformeerd over het verbod op het verlenen van toegang tot de betrokken Russische media en de Medienrat heeft een videoplatform dat onder zijn bevoegdheid valt geïnformeerd. Daarenboven hebben de gemeenschapsregulatoren persberichten inzake het verbod gepubliceerd (respectievelijk <https://www.csa.be/actualite>, <https://www.vlaamseregulatormedia.be/nl/nieuws> en <http://www.medienrat.be/de/aktuelles>).

³⁰ Zie in het bijzonder artikel 6 van de [wet van 13 mei 2003](#) inzake de tenuitvoerlegging van de beperkende maatregelen die genomen worden door de Raad van de Europese Unie ten aanzien van Staten, sommige personen en entiteiten.

3.5. Klachten betreffende de naleving van Verordening 2015/2120

3.5.1. Klachten ontvangen door het BIPT

105. Het BIPT is geen instantie die individuele klachten behandelt.
106. Het BIPT behandelt klachten wel als signalen, waarop het (mee) zijn beslissingen baseert om op te treden om structureel tekortkomingen op de markt, ten aanzien van de wetgeving en de belangen die het BIPT dient na te streven, op te lossen.
107. In de voorbije periode ontving het BIPT 1 klacht die verband hield met de belangen die de Open Internet Verordening nastreeft.
108. De klacht van de burger verwees naar de op het ogenblik van de klacht recent gepubliceerde richtsnoeren van het BIPT betreffende het aanbieden van "onbeperkt internet" en meer bepaald naar het "opleggen" van een FUP van 3TB bij de particuliere abonnementen tijdens de piekuren.
109. De klager wierp op dat deze beperkingen in alle andere Europese landen (zoals in Nederland) niet gesteld worden. Hij vroeg zich dan ook af of deze beperking binnenkort zou afgeschaft worden.
110. In zijn antwoord verduidelijkte het BIPT dat hij geen FUP oplegt aan de operatoren, in die zin dat operatoren ook internet mogen aanbieden zonder FUP (of met een FUP hoger dan 3 TB). Het BIPT legde uit dat zijn richtsnoeren in werkelijkheid stellen dat een product pas kan voorgesteld en aangeboden worden als "onbeperkt internet" wanneer (voor vast internet) de FUP tenminste 3TB is.
111. Wat betreft de vergelijking met andere landen antwoordde het BIPT dat elke regulator beslist in het licht van de omstandigheden in zijn nationale markt.
112. Het BIPT besloot dat, aangezien de richtsnoeren net waren aangenomen en de omstandigheden volgens hem nog niet gewijzigd waren, hij geen wijziging op korte termijn van zijn richtsnoeren voorzag.

3.5.2. Input in klachten ingediend bij andere instanties

113. Zoals in de vorige verslaggevingsperiode diende het BIPT ook in deze periode geen input of advies te geven in dossiers rond open internet van de Ombudsdienst voor de telecommunicatie, dat de principieel bevoegde instantie is voor het behandelen van individuele klachten van eindgebruikers.
114. Er was wel één vraag om input aan het kabinet van de minister bevoegd voor telecommunicatie. Het betrokken kabinet zond een burgervraag (of uiting van ontevredenheid) aan de minister voor advies door aan het BIPT.
115. De burger in kwestie was in mei 2021, dus enkele maanden vóór het uitvaardigen van de richtsnoeren van het BIPT, opgebeld door zijn provider om te bekijken of hij wel het juiste pakket van telecomdiensten had afgesloten. Op de vraag naar eventuele andere

opmerkingen had deze burger o.a. de downloadlimiet van 750GB van toepassing (tijdens piekuren) bij zijn "onbeperkte" internettariefplan aangekaart.

116. De operator had hem geantwoord dat deze limiet opgelegd zou zijn door de regering en gold voor alle internet service providers. Ook de limiet voor mobiele data zou zijn vastgelegd door de regering bij "onbeperkte" abonnementen.
117. De betrokken burger vroeg aan de minister van telecomunicatie om deze informatie te bevestigen en uit te leggen.
118. Het BIPT leverde volgende elementen van antwoord af aan het kabinet van de minister:
 - Alle (mobiele/vaste) operatoren waken over de stabiliteit en de kwaliteit van hun (mobiel/vast) netwerk zodat elke eindgebruiker toegang heeft tot de internetdiensten, waarvoor hij betaalt en waarop hij recht heeft.
 - Eén van de gebruikte methodes is het opleggen van een downloadlimiet aan elke eindgebruiker. Maar dat is de keuze van elke operator, niet van de regering.
 - Soms bieden operatoren ook op grond van commerciële motieven nieuwe producten aan met een hogere downloadlimiet, bijvoorbeeld van 3TB in plaats van 750GB.

4. Bevordering van de beschikbaarheid van internettoegangsdiensten op kwaliteitsniveaus die stroken met de stand van de techniek

120. Het BIPT ontwikkelde in de periode waarop dit verslag slaat volgende activiteiten ter bevordering van de voortdurende beschikbaarheid van internettoegangsdiensten op kwaliteitsniveaus die stroken met de stand van de techniek.

4.1. Dekking van het grondgebied op het vlak van internettoegang (Atlas)

121. Als coördinator van initiatieven inzake kwaliteit van de netwerken heeft het BIPT verder de atlas van de vaste en mobiele dekking beheerd en bijgewerkt. Het doel ervan is om de evolutie van de uitrol van de netwerken in België te volgen en de gebruiker transparantie te geven wat betreft de beschikbaarheid van netwerken. Beide atlassen worden gepubliceerd in het dataportaal van het BIPT: www.bipt-data.be/nl.

122. Aan de hand van de [vaste kaarten](#)³¹ kan het BIPT de zogenaamde witte of grijze zones identificeren, waarin sommige huishoudens nog niet beschikken over een toegang tot een internetverbinding met een snelheid van 30 Mbps.

123. De kaarten met betrekking tot de [mobiele dekking](#)³² geven de dekking weer die wordt voorspeld door de operatoren op het Belgische grondgebied. Het BIPT controleerde de betrouwbaarheid ervan via ad-hocmetingen op het terrein en de door de operatoren verzonden gegevens worden bij publicatie steeds gecorrigeerd door het BIPT aan de hand van de door het BIPT uitgevoerde controles.

4.2. Quality of Experience

124. Het BIPT heeft voor het vierde opeenvolgende jaar met een "drive tests"-campagne informatie verzameld over de kwaliteit van de ervaring op de mobiele netwerken. De metingen werden gedaan in de periode september-oktober 2021. Het doel bestond erin om een benchmark te maken van de operatoren op basis van een twintigtal indicatoren van de kwaliteit van de mobiele ervaring (spraak en data) en daarbij ook een binnenhuis klantenervaring te simuleren.

125. Het BIPT heeft de [resultaten](#) van deze rijtosten alsook een [rapport](#) gepubliceerd.

126. Het BIPT heeft eveneens verder gebruik gemaakt van de toepassing van crowdsourcing³³ teneinde data te vergaren over de signaalsterkte op de verschillende mobiele netwerken in België. Deze data werden gebruikt om de dekkingskaarten van de atlas te nuanceren.

³¹ <https://www.bipt-data.be/nl/projects/atlas/landline>

³² <https://www.bipt-data.be/nl/projects/atlas/mobile>

³³ <https://www.bipt-data.be/nl/projects/crowdsourcing>

5. Conclusie

127. In dit zesde jaarlijks verslag betreffende het toezicht op netneutraliteit heeft het BIPT alle activiteiten beschreven die het in de periode van 1 mei 2021 tot en met 30 april 2022 heeft ondernomen in het kader van netneutraliteit.
128. Er werden in de eerste plaats twee publiek beschikbare adviezen verstrekt aan commissies van de Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, in materies die verband houden met het open internet.
129. In een advies van 21 december 2021 aan de commissie voor Grondwet en Institutionele vernieuwing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, bracht het BIPT naar voren dat het geen reden ziet om een recht op (toegang tot een) open en toereikend internet grondwettelijk te verankeren.
130. Vervolgens heeft het BIPT op 21 april 2022 een advies gegeven aan de commissie Economie, Consumentenbescherming en Digitale agenda van de Kamer van volksvertegenwoordigers en op verzoek van de minister van Telecommunicatie betreffende een parlementaire resolutie tot erkenning van toegang tot het internet als een basisbehoefte. In dat voorstel van resolutie was een idee van het instellen van zero-rating voor online openbare diensten en toepassingen waar de scholen mee werken, verwerkt. Het BIPT maakte desbetreffend onder meer duidelijk dat, gelet op de uitspraken van het Hof van Justitie, hiervoor een wettelijke basis zou moeten ontwikkeld worden en vooral dat elke genomen maatregel in uitvoering van de resolutie een significante economische impact zou hebben op de telecomoperatoren op de Belgische markt (geschat in de miljoenen euro's, per operator).
131. Op 23 februari 2022 heeft het BIPT nationale richtsnoeren gepubliceerd om duidelijkheid te scheppen over het gebruik van de term "onbeperkt internet" op de Belgische telecommarkt. Het beschreef daarin onder andere de voorwaarden voor de minimale datavolumes, de toegepaste FUP en de contractuele transparantievoorwaarden.
132. Temidden van deze activiteiten zette het BIPT ook zijn toezicht op het naleven van de Verordening verder.
133. Dat gebeurde in eerste instantie door op kwartaalbasis dataverbruiksgegevens van alle mobiele aanbiedingen die een zero-rating component bevatten te analyseren, zodat het BIPT een evolutief beeld heeft van het verbruik van de gezerorateerde applicaties en op deze manier tijdig kan ingrijpen om de concurrentie tussen applicaties te bevorderen. Na de uitspraken van het Hof van Justitie en het preliminaire standpunt van BEREC (waarvan het BIPT in 2021 voorzitter was) veranderde het toezicht van het BIPT fundamenteel van aard: het BIPT heeft informeel contact opgenomen met de drie Belgische ISPs die aanbiedingen in hun portfolio hadden waarin een vorm van zero-rating verwerkt was om te polsen naar hun omvormingsplannen (naar aanbiedingen die wel conform de interpretatie gegeven door het Hof van Justitie zouden zijn) en naar de uitvoeringstermijn van die plannen. De bekomen feedback van 2 van de 3 gepolste ISP's achtte het BIPT aanvaardbaar. Ten aanzien van de derde ISP liet het BIPT weten dat de door hem gewenste uitvoeringstermijn (in 2023) te lang was.

134. Vervolgens werden er in deze verslaggevingsperiode, onder toezicht of technische coördinatie van het BIPT, twee vormen van toelaatbare blokkeringen van toegangen tot het internet uitgevoerd. In de eerste plaats werden aanvallen van het Flubot-Virus tegengehouden door communicatie tussen besmette smartphones en de controleservers te verhinderen. Tevens omvatten de sancties tegen het Russische regime aangenomen door de EU wegens de inval in Oekraïne de opschorting van de omroepactiviteiten van Sputnik en RT/Russia Today. Wat betreft uitzendingen via websites werd er overeengekomen dat de ISPs de blokkering kunnen implementeren via DNS Blocking.
135. In de deze verslaggevingsperiode ontving het BIPT 1 klacht die verband hield met de belangen die de Open Internet Verordening nastreeft.
136. Het BIPT heeft tot slot voor het vierde opeenvolgende jaar met een “drive tests”-campagne informatie verzameld over de kwaliteit van de ervaring op de mobiele netwerken. Het BIPT ging ook verder met de ontwikkeling van de atlas van de vaste en mobiele dekking en controleerde de betrouwbaarheid ervan via ad-hocmetingen op het terrein.
137. Globaal genomen meent het BIPT dat er tot nog toe geen grote redenen tot bezorgdheid zijn in België op het vlak van open-internettoegang:
 - Er zijn geen gevallen van ontoelaatbare blokkeringen van diensten of applicaties in het netwerk vastgesteld.
 - Op het vlak van zero-rating zijn operatoren bezig de tariefplannen, waarin deze ontoelaatbare praktijk vervat zit, om te vormen naar aanbiedingen, die conform de uitspraken van het Hof van Justitie zouden zijn.
 - Op het vlak van de keuzemogelijkheden van de eindgebruikers zijn de inbegrepen datavolumes in de aanbiedingen van de ISPs, niet alleen bij mobiele producten, maar ook voor het “vaste” internet, opnieuw groter geworden, om de evolutie van het toenemende dataverkeer op te vangen.