



B I P T

**BELGISCH INSTITUUT VOOR POSTDIENSTEN
EN TELECOMMUNICATIE**

**MEDEDELING VAN DE RAAD VAN HET BIPT
VAN 21 APRIL 2016**

**MET BETREKKING TOT DE CONTROLE VAN
DE TRANSPARANTIE VAN DE MAATREGELEN VAN
INTERNETVERKEERSBEHEER IN 2015**

-

***Controle betreffende de naleving van artikel 113 §5 van de wet van 13 juni
2005 betreffende de elektronische communicatie***

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding	3
2. Gecontroleerde wetsbepalingen en juridische context	3
3. Methodologie van de controle	4
3.1. GECONTROLEERDE OPERATOREN	4
3.2. VRAGENLIJST DIE AAN DE OPERATOREN WERD VOORGELEGD	5
3.3. STAPPEN IN DE CONTROLE	6
4. Analyse van de controleresultaten	8
4.1. DE PUBLICATIE VAN (APARTE) INFORMATIE OP DE WEBSITE VAN DE OPERATOREN	8
a. <i>Aanvankelijk (fase 1)</i>	8
b. <i>Uiteindelijk (fase 2)</i>	8
4.2. DE NOTIFICATIE	9
a. <i>Vaststellingen</i>	9
b. <i>Conclusie en verwachtingen van het BIPT op het vlak van notificatie</i>	10
4.3. DE CONCORDANTIE MET HET CONTRACT	11
4.4. DETAILLERING.....	12
a. <i>Informatie over het meten van verkeer moet ook gegeven worden</i>	12
b. <i>Er moet concrete informatie gegeven worden over de toegepaste maatregelen om verzadiging te voorkomen</i>	13
c. <i>Er moet een bijzondere aandacht besteed worden aan informatie over de gevolgen van de procedures van traffic management op de kwaliteit van de dienstverlening</i>	13
d. <i>Incidentmanagement moet ook vermeld te worden</i>	14
4.5. TRANSPARANTIE.....	14
4.6. TOEGANKELIJKHEID	15
5. De verhouding tussen artikel 113, §5 WEC en de Verordening “Netneutraliteit” van 25 november 2015	17
5.1. DE UITGEVOERDE CONTROLE HAD GEEN BETREKKING OP DE INHOUD OF TOELAATBAARHEID VAN DE TOEGEPASTE MAATREGELN VAN INTERNET VERKEERSBEHEER	17
5.2. DE INWERKINGTREDING VAN VERORDENING 2015/2120 OP 30 APRIL 2016 HOUDT GEEN AFSCHAFFING IN VAN DE TRANSPARANTIEVOORSCHRIFTEN IN DE WET VAN 13 JUNI 2005	17
a. <i>Algemene benadering van het BIPT</i>	17
b. <i>Analyse met betrekking tot de transparantie van de maatregelen van internetverkeersbeheer</i>	18
5.3. VOLGENDE STAPPEN	21
6. Conclusie	23

1. Inleiding

1. In de loop van 2015 voerde het BIPT een controle uit¹ die tot doel heeft na te gaan of operatoren eindgebruikers via hun website informatie verstrekken over de gevolgen die hun maatregelen van netwerk- of verkeersbeheer hebben op de kwaliteit van de door hen geleverde dienst.
2. Dit wordt vereist door artikel 113, §5, van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie (hierna: "WEC").
3. Dezelfde informatie moet ook vermeld worden in het contract met de abonnees (art. 108,§1, b, vierde streepje, WEC).
4. Deze mededeling heeft tot doel verslag uit te brengen over de doorgevoerde controle, een samenvatting te geven van de gemaakte vaststellingen en hieruit de nodige conclusies te trekken. De controle betrof de transparantie van de maatregelen van verkeersbeheer in normale situaties. Er werd in het kader van de doorgevoerde controle niet gekeken naar de inhoud van deze maatregelen, noch naar het functioneren van netwerken in crisissituaties. Het BIPT plant dit later te doen.
5. Deze mededeling gaat tot slot ook in op de verhouding tussen het gecontroleerde artikel 113, §5, WEC en de Verordening inzake "netneutraliteit" ² (hierna: "Verordening 2015/2120"), die op 30 april 2016 in werking zal treden³.

2. Gecontroleerde wetsbepalingen en juridische context

6. De kernbepaling waarvan de naleving gecontroleerd werd is artikel 113, §5, WEC.
7. Dat artikel, ingevoerd door artikel 76 van de wet van 10 juli 2012 houdende diverse bepalingen inzake elektronische communicatie (hierna: "de wet van 10 juli 2012") luidt :

§ 5. Ondernemingen die openbare elektronische-communicatienetwerken aanbieden, alsook ondernemingen die openbare elektronische-communicatiediensten verstrekken leveren het Instituut informatie over door de aanbieder ingestelde procedures om het verkeer te meten en vorm te geven, om te voorkomen dat een netwerkaansluiting verzadigd of overbelast wordt.

Diezelfde ondernemingen publiceren op hun website informatie ten behoeve van de eindgebruikers over de wijze waarop deze procedures gevolgen kunnen hebben voor de kwaliteit van de dienstverlening. De informatie wordt voor publicatie eveneens aan het Instituut verstrekt.

¹ Zie operationele doelstelling "1/3/2015/03" van het [BIPT Werkplan 2015](#).

² Verordening (EU) 2015/2120 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 tot vaststelling van maatregelen betreffende open-internettoegang en tot wijziging van Richtlijn 2002/22/EG inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische-communicatienetwerken en -diensten en Verordening (EU) nr. 531/2012 betreffende roaming op openbare mobielecommunicatienetwerken binnen de Unie, *Publicatieblad van de Europese Unie*, 26.11.2015, Nr. L 310/1.

³ Zie artikel 10, lid 2, Verordening 2015/2120.

Het Instituut beschikt over een termijn van een maand om zijn eventuele opmerkingen te formuleren. De ondernemingen mogen de informatie pas publiceren nadat rekening is gehouden met deze opmerkingen.”

8. De maatregelen waarover artikel 113, §5, WEC het heeft dienen een contractuele grondslag te hebben.
9. Artikel 108, §1,b, vierde streepje, WEC, zoals gewijzigd door artikel 67 van de wet van 10 juli 2012, bepaalt inderdaad :

“§1. Ieder contract dat gesloten wordt tussen een abonnee en een operator, tot het leveren van een aansluiting tot het openbare elektronische-communicatienetwerk of tot het leveren van openbare elektronische-communicatiediensten bevat op zijn minst de volgende inlichtingen in een heldere, gedetailleerde en gemakkelijk toegankelijke vorm :

[...]

b) [de verstrekte diensten met name :

[...]

- *informatie over door de onderneming ingestelde procedures om het verkeer te meten en te sturen, om te voorkomen dat een netwerkaansluiting wordt verzadigd of oververzadigd, en over de wijze waarop deze procedures gevolgen kunnen hebben voor de kwaliteit van de dienstverlening;]”*

3. Methodologie van de controle

3.1. Gecontroleerde operatoren

10. Gezien het verband dat doorgaans gelegd wordt tussen de artikelen 108, §1, b), vierde streepje en 113, §5, WEC, enerzijds, en de netneutraliteit, anderzijds⁴, richtte het BIPT zijn vragenlijst tot aanbieders van internettoegangsdiensten (“ISP’s”).
11. De vragenlijst werd verder in eerste instantie gericht tot die ISP’s die tezamen de grote meerderheid van de consumenten bereiken.
12. De vragenlijst werd met name gericht aan:
 - Base Company
 - Coditel Brabant (naam van de operator die op het ogenblik van de verzending van de vragenlijst de dienst Numéricable uitbaatte; de commerciële naam van die dienst werd intussen gewijzigd in SFR)
 - Nethys en Brutélé (operatoren die gezamenlijk de dienst VOO uitbaten)
 - Mobistar
 - Proximus
 - Scarlet Belgium
 - Telenet.

⁴ Zie terzake (weliswaar in Europees verband) de BEREC Guidelines van december 2011 on Transparency in the scope of Net Neutrality: Best practices and recommended approaches, [BoR \(11\) 67](#), in het bijzonder, p. 11 en p. 27-28 en “Summary of BEREC positions on net neutrality” van 30 november 2012, [BoR \(12\) 146](#), p. 2-3.

13. Zodoende kreeg de vragenlijst een brede reikwijdte zonder dat andere prioriteiten van het BIPT in het gedrang kwamen.
14. Deze selectie van geadresseerden houdt dus geenszins een erkenning van het BIPT in dat andere aanbieders van internettoegangsdiensten of aanbieders van andere elektronische-communicatienetwerken en –diensten vrijgesteld zijn van de naleving van de verplichtingen van de artikelen 108, §1,b, vierde streepje, en 113, §5, WEC, integendeel.

3.2. Vragenlijst die aan de operatoren werd voorgelegd

15. Om de scope van de vragenlijst te duiden werd in de inleiding op de vragenlijst verwezen naar de definitie van “*traffic management*”, zoals uitgelegd in BERC document “A view of traffic management and other practices resulting in restrictions to the open Internet in Europe - Findings from BERC’s and the European Commission’s joint investigation”⁵. Tevens werd de gezamenlijke Traffic Management Questionnaire van de Europese Commissie en BERC van 2011 en de toelichting erbij (hierna: de “EC-BERC TM Questionnaire”) gevoegd bij de vragenlijst van het BIPT.
16. Naast een veld betreffende de identificatie van de respondent en de manier waarop zijn dienst geleverd wordt (aan de hand van een eigen netwerk of niet) en een veld aan het einde van de vragenlijst, waarin de respondenten bijkomende informatie of commentaren konden vermelden⁶, bevatte de vragenlijst volgende vragen:

“ Toegepaste maatregelen van traffic management

4. Vulde u de vragenlijst “EC-BERC TM Questionnaire”, verzonden per brief/mail van het BIPT van 12 december 2011 met kenmerk “IR/2011/37/GPL” in?
 Ja – *ga naar vraag 5*
 Neen – *ga naar punt 6*
5. Past u nog steeds dezelfde maatregelen toe?
 Ja
 Neen – *Voeg als bijlage bij uw antwoord op deze vragenlijst een beschrijving toe van de maatregelen die u intussen bijkomend heeft ingevoerd, anders heeft ingevuld en/of een lijst van de maatregelen die u intussen heeft afgeschaft.*
6. (Indien u NEEN antwoordde op vraag 4) *Vul de vragenlijst als bijlage in en verstuur die samen met de antwoorden op deze vragenlijst.*

⁵ Zie: [A View of Traffic Management and other practices resulting in restrictions to the open Internet in Europe – Finding from BERC’s and the European Commission’s joint investigation](#), in het bijzonder p. 4: “the term “traffic management” was used with a broad meaning in the explanatory documents of the questionnaire. Instructions to respondents typically referred to traffic management practices, which are commonly understood as all technical means used to process through the network traffic sent or received by end users, including both application-specific and application-agnostic traffic management. These instructions also specified that the investigation covered all measures pursuing similar objectives, including through contractual terms that are not necessarily enforced technically.”

⁶ Geen van de respondenten vulde dat veld in.

Inzake artikel 113, §5 WEC

7. Publiceerde u de informatie ten behoeve van de eindgebruikers bedoeld in het tweede lid van artikel 113, §5⁷?

Ja – geef de URL(s) waarop dit gebeurde:

Neen

Inzake artikel 108, §1, b), vierde streepje, WEC

8. In welke artikelen van uw standaardconsumentencontract(en) betreffende internettoegang geeft u informatie over de door u ingestelde procedures om het verkeer te meten en te sturen, om te voorkomen dat een netwerkaansluiting wordt verzadigd of oververzadigd, en over de wijze waarop deze procedures gevolgen kunnen hebben voor de kwaliteit van de dienstverlening?

9. Geeft de URL('s) waar dit contract te vinden is of deze contracten te vinden zijn:
”

17. Het BIPT maakte in de inleiding en vraag 4 van zijn vragenlijst een band met de “EC-BEREC TM Questionnaire” omdat er geen vaststaande wettelijke definitie is van traffic management en de betrokken vragenlijst en de toelichting die erbij hoorde één van de meest gezaghebbende bronnen zijn die een definitie van traffic management omvatten en illustraties en uitleg terzake geven.

18. Vraag 5 peilde naar de evolutie tussen de antwoorden gegeven eind 2011 – begin 2012 en de situatie anno 2015. De vraag beoogde indicaties te krijgen over de mate waarin de operatoren de notificatieplicht aan het BIPT van de maatregelen zelf (opgenomen in het eerste lid van artikel 113, §5, WEC) respecteerden.

19. Het BIPT stelde vraag 8 om op efficiënte wijze na te kunnen gaan of er –per hypothese– een concordantie bestond tussen de informatie ten behoeve van de eindgebruikers gepubliceerd op de website en de algemene voorwaarden.

3.3. Stappen in de controle

20. De controle startte met de verzending (per mailing van 2 april 2015) van de vragenlijst aan de geselecteerde operatoren (zie sectie 3.2).

21. Tijdens de periode om een antwoord te verstrekken (die afliep op 20 mei 2015) hield het BIPT één vergadering met één operator om kennis te nemen van diens traffic management en vragen te stellen omtrent diens notificatie voorzien in artikel 113, §5, tweede lid, WEC, die het BIPT vóór de start van de controle (in februari 2015) ontving.

22. Tijdens de antwoordtermijn op de vragenlijst ontving het BIPT geen andere notificaties.

⁷ Zie tekst geciteerd in Hoofdstuk 2 hierboven.

23. Het BIPT analyseerde vervolgens de antwoorden op de vragenlijst. Die werden ontvangen in de periode tussen 19 mei en 3 juni 2015.
24. Op 17 juli 2015 verzond het BIPT:
- opmerkingen betreffende de notificatie van één operator en
 - een brief naar 4 operatoren die in hun antwoord op de BIPT-vragenlijst vermeld hadden geen informatie betreffende traffic management op hun website gepubliceerd te hebben buiten de publicatie van hun algemene voorwaarden. In die brieven verzocht het BIPT een aparte ontwerptekst betreffende traffic management op de website aan hem te notificeren. Die brieven bevatten ook de basisverwachtingen van het BIPT inzake de notificatie.
25. In de periode van september tot en met midden november 2015 beoordeelde het BIPT de notificaties die het ontving van de 4 operatoren die werden aangeschreven wegens het ontbreken van traffic management informatie op hun website. Aan één van die operatoren vroeg het BIPT in de periode van één maand die het had om opmerkingen te formuleren om de publicatie uit te stellen totdat er een bilaterale vergadering had plaatsgevonden en een lijst van vragen van het BIPT werd besproken. De betrokken operator notificeerde na de vergadering een nieuwe ontwerptekst aan het BIPT. Op die tekst formuleerde het BIPT slechts enkele detailopmerkingen.
26. In een tweede fase van de controle (die startte in december 2015) controleerde het BIPT de effectieve publicatie en de mate waarin rekening gehouden werd met de opmerkingen van het BIPT.
27. Tijdens die tweede fase controleerde het BIPT ook de 2 ISP's die wel een aparte URL met informatie over hun traffic management publiceerden ten behoeve van de eindgebruikers. Omdat die controle uitwees dat er geen informatie was gepubliceerd over het mobiele internet dat deze ISP's aanboden, werden deze 2 ISP's begin februari 2016 uitgenodigd om voor dat deel van hun dienstverlening ook een ontwerptekst voor de website aan het BIPT te notificeren.
28. Het BIPT sprak zich in maart 2016 uit over de betrokken notificaties.

4. Analyse van de controleresultaten

4.1. De publicatie van (aparte) informatie op de website van de operatoren

a. Aanvankelijk (fase 1)

29. Bij de analyse van de antwoorden op de vragenlijst in fase 1 stelde het BIPT vast dat 2 van de 7 gecontroleerde operatoren reeds (aparte) informatie betreffende een deel van hun traffic management op hun website hadden gepubliceerd.
30. Een derde operator had ook plannen om een publicatie te verrichten, gezien de notificatie die zij in februari 2015 aan het BIPT bezorgde.
31. De vier overige operatoren meenden dat kon worden volstaan met de publicatie van hun algemene voorwaarden (waarin – per hypothese⁸ -, overeenkomstig artikel 108, §1, b) vierde streepje WEC, een beschrijving van hun traffic management procedures was opgenomen) op hun website.
32. Dit is niet het geval. Artikel 113, §5 WEC staat immers op zichzelf en moet dan ook op zichzelf ten uitvoer gebracht worden door een aparte publicatie op een deel van de website van de operator, dat bestemd is voor de eindgebruiker⁹.

b. Uiteindelijk (fase 2)

33. Na afloop van de tweede fase van de controle kon het BIPT vaststellen dat alle gecontroleerde operatoren informatie betreffende het verkeersbeheer op hun website publiceerden¹⁰.
34. Dat gebeurde op de volgende URL's:
 - Telenet:
 - betreffende zijn aanbod van vast internet:
<https://www2.telenet.be/nl/klantenservice/telenet-netwerkbeheer/>
 - betreffende zijn aanbod van mobiel internet:
<https://www2.telenet.be/nl/king-en-kong/king-kong/>
 - Voo: <http://www.voo.be/nl/netwerkbeheer/>
 - Proximus:
http://www.proximus.be/dam/cdn/sites/iportal/documents/pdfs/common/GTC_Internet_traffic_NL.pdf/GTC_Internet_traffic_NL.pdf
 - Scarlet: <http://www.scarlet.be/nl/wettelijke-vermeldingen-en-voorwaarden/verklaring-betreffende-het-verkeersbeheer/>

⁸ Eén operator gaf in zijn antwoord op de vragenlijst aan dat zijn algemene voorwaarden geen expliciete beschrijving van de traffic management procedures en de gevolgen ervan op de kwaliteit van de dienstverlening bevatte. Die operator vulde de betrokken leemte in de algemene voorwaarden in de loop van de controle in.

⁹ Dit gezien artikel 113, §5, tweede lid, WEC de publicatie van informatie “ten behoeve van de eindgebruikers” beoogt.

¹⁰ Daarnaast zijn operatoren ook gehouden acties te ondernemen in het kader van cyberveiligheid en daarover informatie te geven, maar dit werd niet onderzocht en beoordeeld in het kader van deze controle.

- Base: <https://www.base.be/nl/wettelijke-informatie/declaration-traffic-management.html>
- Mobistar: <https://corporate.mobistar.be/nl/juridische-informatie>
- SFR: <http://www.sfr.be/nl/uitleg-over-het-beheer-van-uw-internetverkeer>

4.2. De notificatie

a. Vaststellingen

35. Eén operator die een specifieke publicatie over verkeersbeheer deed, verrichte al eerder (in 2011) een notificatie aan het BIPT.
36. De tweede operator die al een publicatie deed deed dit zonder het BIPT voorafgaandelijk op de hoogte te brengen van de ontwerp tekst.
37. Die operator merkte in zijn antwoord op de vragenlijst op dat hij het BIPT op 3 april 2014 (dit is één dag na het uitsturen van de vragenlijst van het BIPT) informeerde over de publicatie in juni 2015 van informatie over het verkeersbeheer.
38. Die mail bevatte echter niet de ontwerp tekst voor publicatie op de website.
39. In de mate dat deze tweede operator met zijn opmerking in het antwoord op de BIPT-vragenlijst bedoelde dat het de notificatieplicht bedoeld in artikel 113, §5 naleefde, dient dit te worden tegengesproken.
40. Artikel 113, §5, is zeer duidelijk: De informatie ten behoeve van de eindgebruikers op de website van de operatoren over de wijze waarop de traffic management procedures gevolgen kunnen hebben voor de kwaliteit van de dienstverlening wordt voor publicatie aan het BIPT verstrekt. De loutere aankondiging van een dergelijke publicatie volstaat niet.
41. Het BIPT heeft verder (naar aanleiding van de analyse van de antwoorden op vraag 5 en 6 van de vragenlijst) vastgesteld dat 5 van de 6 gecontroleerde operatoren die in 2011 een antwoord gaven op de “BEREC-EC TM Questionnaire” ¹¹, een update van zijn antwoorden van 2011 aan het BIPT toezonden¹².
42. Dit kan betekenen dat die operatoren *vergeten* zijn (informatie over) hun gewijzigde traffic management procedures te melden aan het BIPT, zoals nochtans vereist wordt door artikel 113, §5, WEC.
43. Anderzijds kunnen die updates ook uitsluitend te maken hebben met evoluties in de data caps of (de modaliteiten rond) het gebruik van toestellen van de gecontroleerde operatoren.

¹¹ Deze 2 operatoren gaven in hun antwoord op de BIPT-vragenlijst aan niet geantwoord te hebben op de BEREC-EC TM questionnaire, terwijl dat wel het geval was.

¹² Slechts één operator verklaarde nog steeds dezelfde maatregelen toe te passen.

44. In het geval van datacaps is een niet-aanmelding geen overtreding van artikel 113, §5, WEC, omdat datacaps vallen onder *“informatie over eventuele beperkingen inzake toegang tot en/of gebruik van diensten en toepassingen, indien zulks volgens de wettelijke en reglementaire bepalingen toegestaan is [...]”*, bedoeld in artikel 108, §1, b) 2de streepje WEC.
45. Die informatie is te onderscheiden van de *“informatie over door de onderneming ingestelde procedures om het verkeer te meten en te sturen, om te voorkomen dat een netwerkaansluiting wordt verzadigd of oververzadigd, en over de wijze waarop deze procedures gevolgen kunnen hebben voor de kwaliteit van de dienstverlening”*, waarvan sprake in artikel 108, §1, b) 4de streepje WEC.
46. Enkel informatie in de zin van deze laatste passage (en wijzigingen daaraan) dienen, overeenkomstig artikel 113, §5, en vóór de eigenlijke toepassing ervan aan het BIPT overgemaakt te worden.
47. Ook (een wijziging aan) informatie over een ander thema dat voorkwam in de EC-BEREC TMI-vragenlijst van 2011 moet voor het BIPT niet aangemeld worden onder artikel 113, §5, WEC.
48. Het betreft *“Restriction on the type of terminal allowed, or tiered pricing depending on the terminal used”*. Die praktijken lijken voor het BIPT immers niet (rechtstreeks) tot doel te hebben om te voorkomen dat een netwerkaansluiting wordt verzadigd of oververzadigd, zodat zij niet vallen onder het toepassingsgebied van artikel 113, §5, WEC.

b. Conclusie en verwachtingen van het BIPT op het vlak van notificatie

In de mate dat een operator verkeersbeheerprocedures invoert of wijzigt die ertoe leidt dat:

- het P2P delen van bestanden wordt geblokkeerd of afgeknepen ("throttled")
- VoIP wordt geblokkeerd of afgeknepen
- andere specifieke soorten van verkeer (poort, protocol, applicatie, gebruik, enz.) worden geblokkeerd of afgeknepen
- specifieke aanbieders van applicaties of inhoud (bijv. aanbieder van website of VoIP) worden geblokkeerd of afgeknepen
- specifieke soorten van over-the-topverkeer een voorkeurbehandeling krijgen (bijv. aanbieders van specifieke inhoud of applicaties en/of specifieke applicaties of inhoud)
- het internettoegangsverkeer op dezelfde toegang beïnvloed wordt door het aanbod van gespecialiseerde diensten (bijv. op infrastructuur gebaseerde telefonie (facilities-based telephony) en televisie via breedband in tegenstelling tot over-the-topapplicaties)
- andere maatregelen op netwerkverkeersniveau worden toegepast die een invloed hebben op het vermogen van de eindgebruikers om toegang te krijgen tot informatie van hun keuze, de verspreiding van deze informatie of invloed hebben op de vrij keuze van eindgebruikers om gebruik te maken van toepassingen en diensten

verwacht het BIPT dat de operatoren hem hierover informeren vóór de eigenlijke toepassing ervan, zodat het BIPT zijn wettelijk voorziene recht kan uitoefenen om binnen een termijn van één maand commentaren te leveren op de ontwerp teksten.

4.3. De concordantie met het contract

49. De maatregelen van verkeersbeheer dienen een contractuele grondslag te hebben (zie artikel 108, §1,b, vierde streepje, WEC¹³) en reeds op contractniveau uitgewerkt te worden in “*een heldere, gedetailleerde en gemakkelijk toegankelijke vorm*”.
50. Twee van de zeven respondenten op de BIPT-vragenlijst gaven in hun antwoord op de vragenlijst geen specifieke artikelen van hun algemene voorwaarden op (hoewel dit nochtans gevaagd werd). Voor de doeleinden van de controle, analyseerde het BIPT de betrokken algemene voorwaarden en selecteerde de meest treffende artikelen die in verband gebracht konden worden met de informatie die, overeenkomstig artikel 108, §1, b), vierde streepje WEC moet vermeld worden in het contract.
51. Eén operator antwoordde geen specifieke clauseule in zijn algemene voorwaarden te hebben die handelde over verkeersbeheersprocedures en de invloed van die procedures op de kwaliteit van de dienstverlening¹⁴. Die operator werd dan ook uitgenodigd om een dergelijke clauseule voor zijn algemene voorwaarden te ontwerpen en te integreren in de algemene voorwaarden. De betrokken operator ging in de loop van de periode waarbinnen de controle werd uitgevoerd in op deze uitnodiging van het BIPT.
52. Een andere operator kondigde naar aanleiding van de controle aan zijn algemene voorwaarden op het stuk van traffic management licht aan te zullen passen.
53. Het BIPT ging na of er een concordantie was tussen de beschrijving van de verkeersbeheermaatregelen in het contract en de informatie ten behoeve van de eindgebruikers daarover op de website.
54. Het BIPT stelde desbetreffend geen problemen vast.
55. Ter gelegenheid van de hierboven beschreven concordantiecontrole bekeek het BIPT ook of de beschrijving van de traffic management procedures in het contract en/of de publicatie op de website ook in overeenstemming waren met de (aangepaste) antwoorden van de operatoren op de BEREC-EC Traffic Management vragenlijst.

¹³ “§1. Ieder contract dat gesloten wordt tussen een abonnee en een operator, [tot het leveren van een aansluiting tot het openbare elektronische-communicatienetwerk of tot het leveren van openbare elektronische-communicatiediensten] bevat op zijn minst de volgende inlichtingen [in een heldere, gedetailleerde en gemakkelijk toegankelijke vorm] :
[...]

b) [de verstrekte diensten met name :

[...]

- informatie over door de onderneming ingestelde procedures om het verkeer te meten en te sturen, om te voorkomen dat een netwerkaansluiting wordt verzadigd of oververzadigd, en over de wijze waarop deze procedures gevolgen kunnen hebben voor de kwaliteit van de dienstverlening;”

¹⁴ Die operator verwees wel naar zijn clauseules betreffende de aansprakelijkheid voor de kwaliteit van de dienst en de Fair Use Policy.

56. Dienaangaande diende het BIPT vast te stellen dat één netwerkoperator zijn throttling van P2P-verkeer vertrouwelijk wenste te houden¹⁵. Het BIPT nodigde, overeenkomstig artikel 23, §3 van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector, die operator uit om uit te leggen om welke redenen volgens hem de betrokken informatie als vertrouwelijk moet worden beschouwd. Voor het BIPT was die claim inderdaad twijfelachtig, aangezien de wet en met name de artikelen 108, §1, b, vierde streepje, en 113, §5, tweede lid, WEC, de operatoren opdragen om over procedures van traffic management en gevolgen ervan voor de kwaliteit van de dienstverlening openheid van zaken te geven in respectievelijk hun contract en op hun website.
57. Bij de notificatie van de ontwerptekst in fase 2 van de controle, kon het BIPT vaststellen dat de betrokken operator zijn claim op vertrouwelijkheid desbetreffend had ingetrokken.

4.4. Detaillering

a. Informatie over het meten van verkeer moet ook gegeven worden

58. Artikel 113, §5, WEC draagt operatoren op om openheid te geven over “*door de aanbieder ingestelde procedures om het verkeer te meten en vorm te geven*”. Er dient dus zowel informatie gegeven te worden over verkeersmeting als over verkeersbeheer in de vorm van “*traffic shaping*”.
59. In de aangemelde ontwerpteksten ten behoeve van de eindgebruikers stelde het BIPT vaak vast dat informatie over de procedures om het verkeer te meten niet was opgenomen of dat er zeer ruime en vage omschrijvingen van procedures werden gebruikt (bv. de operator past “*diverse procedures*” toe).
60. In een aantal definitieve teksten werd deze hiaat opgevuld.
61. De passages over verkeersmeting hoeven voor het BIPT niet in detail uit te leggen op welke wijze en volgens welke instrumenten (bv. “*dashboards*”) er precies gemonitord wordt. Dit zou immers kunnen leiden tot een te technische uitleg (zie ook verder sectie 4.5). Maar een probleemstelling geven en de doelstellingen van verkeersmonitoring koppelen aan het gegeven dat het verkeer op het netwerk continu gemonitord wordt is voor het BIPT een absoluut minimum.
62. Dit kan bijvoorbeeld door een passage op te nemen in de verklaring betreffende het verkeersbeheer die het volgende stelt: “*om doorlopend een kwaliteitsvolle dienst te kunnen verzorgen, ziet [operator X] er op een continue manier op toe of het netwerk al dan niet overbelast geraakt en of het nodig is maatregelen te nemen om een verzadiging van het netwerk te voorkomen.*”, waarna de maatregelen om een verzadiging van het netwerk te voorkomen verder worden gedetailleerd.

¹⁵ Een MVNO en Begunstigde die van dat netwerk gebruik maakte formuleerde dezelfde vertrouwelijkheidsclaim.

b. Er moet concrete informatie gegeven worden over de toegepaste maatregelen om verzadiging te voorkomen

63. In de ontwerp teksten stelde het BIPT soms vast dat ook de mogelijke maatregelen om congestie te vermijden zeer ruim en vaag omschreven werden. Eén operator vermeldde in zijn ontwerp tekst ten behoeve van de eindgebruikers bijvoorbeeld dat hij “*de nodige maatregelen*” kan nemen om congestie te vermijden.
64. Dergelijke ruim omschreven procedures en/of mogelijke maatregelen hebben geen informatieve waarde en kunnen voor het BIPT dan ook nauwelijks of niet gekwalificeerd worden als informatie.
65. In de definitieve teksten op de website kon het BIPT terzake een hele reeks verbeteringen vaststellen. Concreet maakten de gecontroleerde operatoren bijvoorbeeld melding van:
- Het bijplaatsen van tijdelijke sites of het in dienst stellen van bijkomend spectrum op bestaande sites tijdens grote evenementen, zoals zomerfestivals (Werchter, Tomorrowland, Dour, Couleur Café,...) en sportevenementen (voetbalwedstrijden, de Memorial Van Damme, veldrijden,...)
 - Vertraging van het internetverkeer bij intensief verkeer om genoeg capaciteit te behouden om prioritaire diensten te kunnen gebruiken en/of bereiken (bv. de nooddiensten bellen).
66. Sommige operatoren gaven in de nabijheid van de betrokken preciseringen ook tips aan de eindgebruikers om zelf mee te helpen om congestie te vermijden. Bijvoorbeeld:
- Gebruik bij crisissituaties bij voorkeur sms-berichten of dataverbindingen eerder dan telefoongesprekken, omdat die meer capaciteit eisen
 - Wissel zware bestanden eerder uit tijdens de daluren
 - Zet P2P-programma's na het uitwisselen van bestanden uit.

c. Er moet een bijzondere aandacht besteed worden aan informatie over de gevolgen van de procedures van traffic management op de kwaliteit van de dienstverlening

67. De informatie in de zin van artikel 113, §5, WEC moet, gezien de resultaten van het onderzoek van BEREC in 2015¹⁶, vooral gaan over de gevolgen van deze procedures op de kwaliteit van de dienstverlening.
68. Op dat laatste punt stelde het BIPT aanvankelijk een aantal hiaten vast.
69. De invloed van de procedures van verkeersbeheer op de kwaliteit van de dienst in de ervaring van de eindgebruiker (“*Quality of Experience*”), ook al is die invloed beperkt in de tijd of zeer uitzonderlijk, werd in de definitieve teksten beter verwoord.

¹⁶ Zie [BEREC Rapport, BoR 15 \(65\)](#): “HOW DO CONSUMERS VALUE NET NEUTRALITY IN AN EVOLVING INTERNET MARKETPLACE? A report into ecosystem dynamics and demand-side forces”

70. Een passende formulering terzake is bijvoorbeeld: *“Ondanks de maatregelen die [operator X] neemt, kan een sporadische verzadiging van het netwerk niet uitgesloten worden. De klant merkt dit aan een vertraging van zijn internetverkeer. Zo kan een online filmpje haperen bij het afspelen of kan het langer duren om een webpagina te laden of een document te downloaden of uploaden.”*. Aan zo'n formulering kan voor de volledige informering van de eindgebruiker toegevoegd worden dat ook andere factoren een vertraging van de verkeer kunnen veroorzaken, zoals:

- de grootte van het bestand: hoe groter, hoe langer het duurt
- de snelheid van de server die het bestand opstuurt en de belasting ervan (hoeveel aanvragen zijn er simultaan)
- de bandbreedte van de server naar het internet (hoe meer bandbreedte, hoe sneller) en het verkeer door die bandbreedte op dat moment.
- het type toestel (PC, smartphone, laptop,...) dat de eindgebruiker gebruikt en de snelheid ervan.
- het aantal programma's (Apps) dat simultaan op het eindtoestel aan het lopen is
- de kwaliteit van de verbinding tussen het netwerk en het eindtoestel (bv. de wifi interface van de router/modem of de interne bekabeling).

d. Incidentmanagement moet ook vermeld te worden

71. Ook stelde het BIPT vast dat er soms te weinig of niet gesproken werd over het incidentmanagement. Het is terecht dat de operatoren de preventieve maatregelen van verkeersbeheer benadrukken die zij instellen om te vermijden dat de netwerkaansluiting wordt verzadigd of oververzadigd, maar artikel 113, §5, WEC omvat alle procedures van traffic management, dus ook de correctieve maatregelen en procedures die worden toegepast wanneer het netwerk toch oververzadigd geraakte en de kwaliteit hierdoor verslechtert (ook al is dit zeer uitzonderlijk en is de kwaliteitsvermindering beperkt in de tijd).

72. In de definitieve teksten benadrukten verschillende operatoren dat er constant teams klaar staan om te remediëren aan pannes en andere incidenten.

4.5. Transparantie

73. Overeenkomstig de aanbevelingen van BEREC¹⁷, dient de informatie inzake verkeersbeheer en netneutraliteit geformuleerd te worden op een manier die transparant en *“effects based”* is.

74. Het BIPT stelde vast dat in sommige ontwerp teksten technisch jargon of onduidelijke termen of constructies werd gebruikt. Dit dient te worden vermeden¹⁸. De tekst op de website ten behoeve van de eindgebruikers dient verstaanbaar te zijn voor de gemiddelde consument.

¹⁷ Zie recent: BEREC Rapport, BoR 15 (65), *l.c.*, in het bijzonder p. 8: *“Transparent, effects-based information can be effective in helping consumers with their purchase choice decision, and is more effective than educating them about the technical nature and operation of traffic management.”* Zie ook: BEREC Guidelines on Transparency in the scope of Net Neutrality van 2011, [BoR \(11\) 67](#), December 2011.

¹⁸ Zie ook BEREC Guidelines on Transparency, *l.c.*, p. 14: *“Information that is too technical for end users to understand will not lead to well-informed choices.”*

75. Ook vindt het BIPT dat om transparant te zijn, de gevolgen van de verkeersbeheersprocedures op de kwaliteit van de dienst moeten geïllustreerd worden, bij voorkeur aan de hand van voorbeelden die aansluiten bij de gebruikservaring van de klanten¹⁹. Bijvoorbeeld, wanneer de dienst wordt afgeknepen bij oververzadiging: welke gevolgen heeft die “*throttling*” op veel gebruikte toepassingen, zoals video, chatten, voip (Skype, Youtube, Netflix,...)?
76. Deze opmerkingen van het BIPT werden in de meeste uiteindelijke publicaties ter harte genomen.
77. Het BIPT nodigde ook twee operatoren, die in hun geactualiseerd antwoord op de BEREC-EC TM vragenlijst antwoordden geen specifieke applicaties of type verkeer (bv. VoIP) te blokkeren, af te knippen of een voorkeursbehandeling te geven uit om in hun verklaring betreffende het verkeersbeheer een passage op te nemen die dat effectief uitdrukte.
78. Eén van die twee operatoren ging in op de uitnodiging van het BIPT om een dergelijke negatieve verklaring op het vlak van traffic management aan te brengen in zijn verklaring van verkeersbeheer.

4.6. Toegankelijkheid

79. Het BIPT stelde verder vast dat de informatie betreffende verkeer- of netwerkbeheer op diverse onderdelen van de website van de operatoren werden gepubliceerd: onder de rubriek consumenteninlichtingen²⁰, klantenservice, reclame voor een aanbod, in of naast de wettelijke vermeldingen of apart op een plaats die enkel zichtbaar is bij het aanklikken van de sitemap.
80. In de mate dat de betrokken publicaties zich bevonden op een deel van de website bedoeld voor de eindgebruikers²¹ (niet bijvoorbeeld het deel van de website bedoeld voor de pers of (institutionele) beleggers) was deze vaststelling, in het licht van de letter van artikel 113, §5, WEC, bevredigend.
81. In artikel 113, §5, WEC wordt evenwel de band gelegd tussen de verkeersbeheersprocedures en de kwaliteit van de dienst. Betreffende internetverkeer kan aangenomen worden dat de basiskwaliteitsverwachtingen van eindgebruiker te maken hebben met een vrij constante toegang tot het internet aan de overeengekomen snelheid en telling van het internetvolume. Om gemakkelijk toegankelijk genoemd te kunnen worden dient de informatie van artikel 113, §5 dan ook zichtbaar en goed leesbaar vermeld te worden op die delen van de website van de operator waar die elementen van kwaliteit (waaronder snelheid) aan bod komen.

¹⁹ Zie ook BEREC Guidelines on Transparency, *l.c.*, p.15: “Effective transparency requires information to be meaningful to end users. Simply providing information will not enable end users to make informed choices if it is not the relevant information, is ambiguous or is not presented in a way that is useful.”

²⁰ Meer bepaald: de pagina met informatie en kaarten over het betrokken netwerk, die een tab is van de rubriek “consumenteninlichtingen” van de betrokken website (dat deel van de website bevatte ook de vereiste publicatie van kwaliteitsindicatoren)

²¹ Dit gezien artikel 113, §5, tweede lid, WEC de publicatie van informatie “ten behoeve van de eindgebruikers” beoogt.

82. Het BIPT beveelt ter zake dan ook een publicatie aan op dat deel van de website waar ook andere aspecten van de kwaliteit van de dienstverlening, zoals de kwaliteitsindicatoren, worden behandeld.
83. Teneinde de informatie toegankelijk te maken dient de informatie ook een titel te dragen die overeenstemt met zoektermen die de eindgebruiker zou kunnen invoeren. Het BIPT beveelt terzake de titel “Verklaring betreffende het verkeersbeheer” aan.
84. Naast transparante tekst beval het BIPT in sommige antwoorden op notificaties tot slot ook de publicatie van verhelderende filmpjes aan. Audiovisuele content kan bij bepaalde soorten van gebruikers inderdaad meer bewustzijn en begrip voor (de gevolgen van) traffic management (en de belangen die ermee gediend worden) creëren dan doorlopende tekst²².
85. Eén operator meldde zo’n filmpje een tijdje op zijn website geplaatst te hebben, maar nu niet meer. Voor het overige ging geen van de operatoren aan wie die aanbeveling gericht werd in op deze aanbeveling.

²² Zie bijvoorbeeld het filmpje “Understanding the Internet and Traffic Management – NL Version” op <https://www.youtube.com/watch?v=r-LUVTikopk>

5. De verhouding tussen artikel 113, §5 WEC en de Verordening “Netneutraliteit” van 25 november 2015

5.1. De uitgevoerde controle had geen betrekking op de inhoud of toelaatbaarheid van de toegepaste maatregelen van internet verkeersbeheer

86. Het BIPT heeft in zijn brieven met opmerkingen in het kader van de controle steeds onderstreept dat het met zijn vragenlijst en controle de transparantie betreffende eventuele verkeersbeheerprocedures onderzocht en geen uitspraak doet over de inhoud en toelaatbaarheid van dergelijke procedures.
87. De opmerkingen die in het kader van deze controle werden geuit werden gegeven op basis van artikel 113, §5, WEC en de aanbevelingen van BEREC in zijn rapporten in verband met netneutraliteit (zie ook verwijzingen in sommige voetnoten in andere secties van dit rapport).
88. Het BIPT maakte steeds duidelijk dat zijn opmerkingen ISP's niet vrijstellen om hun verplichtingen inzake netneutraliteit en transparantie te herbekijken naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Europese Verordening 2015/2120 betreffende netneutraliteit op 30 april 2016 en/of eventuele harmoniserende Guidelines desbetreffend.
89. De harmoniserende Guidelines verwijst in de eerste plaats naar de toekomstige BEREC Guidelines (zie ook art. 5.3 van Verordening 2015/2120). Het is in een materie zoals netneutraliteit inderdaad aangewezen dat er een Europees geharmoniseerde interpretatie is.
90. Indien de komende BEREC Richtsnoeren de transparantie van verkeersbeheermaatregelen niet zou aanraken en/of er hierrond op de Belgische markt specifieke problemen zouden blijven bestaan en/of ontstaan, dan sluit het BIPT evenwel aanvullende, nationale Richtsnoeren niet uit.

5.2. De inwerkingtreding van Verordening 2015/2120 op 30 april 2016 houdt geen afschaffing in van de transparantievoorschriften in de wet van 13 juni 2005

a. Algemene benadering van het BIPT

91. Men zou zich kunnen afvragen of artikel 113, §5 WEC en de opmerkingen die het BIPT gegeven heeft in het kader van de controle nog wel gelden, eens de Europese Verordening 2015/2120 op 30 april 2016 in werking treedt.
92. Een Europese Verordening heeft in de hiërarchie der normen immers voorrang op de nationale wet.
93. Het is evenwel belangrijk erop te wijzen dat artikel 4.3 van Verordening 2015/2120 op het vlak van de “maatregelen inzake transparantie met het oog op open-internettoegang” (zie de titel van artikel 4 van Verordening 2015/2120) een ruime marge aan de lidstaten geeft om bestaande wetgeving te handhaven:

“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 handhaven of in te voeren. Die voorschriften stroken met deze verordening en met de betreffende bepalingen van Richtlijnen 2002/21/EG en 2002/22/EG.”

94. Transparantie bepalingen uit de WEC die in verband met inhoud van de “Verordening netneutraliteit” kunnen gebracht worden zijn volgens het BIPT:

- Art. 108, §1, b), 2^{de} en 4^{de} streepje WEC: informatie over snelheid, volumebeperkingen, traffic management,....in contracten;
- Art. 108, §1,g), WEC: de wijze van geschillenbeslechting in contracten
- Art. 111, §1, 2^o WEC: de publicatie van informatie op de websites van de operatoren over het gebruik van netwerken en diensten;
- Art. 113, §5, WEC: de specifieke publicatie van verkeersmeting en verkeerssturing (+ de invloed ervan op de kwaliteit van de dienstverlening) op de website van de operatoren.

95. Het BIPT ziet niet in op welke manier deze artikelen geen correcte omzetting van de Kaderrichtlijn 2002/21/EG en de Universeledienstrichtlijn 2002/22/EG zouden vormen.

96. Volgens een eerste analyse van het BIPT zijn er in die artikelen van de WEC ook geen normen opgenomen die rechtstreeks ingaan tegen de Europese Verordening en/of die een wetwijziging noodzakelijk maken.

97. Mocht het BIPT in de dagdagelijkse toepassing van de WEC toch stoten op dergelijke normen, dan zal het BIPT deze eventueel met de Verordening strijdige bepalingen van de WEC ter zijde schuiven of “Verordeningsconform” interpreteren.

b. Analyse met betrekking tot de transparantie van de maatregelen van internetverkeersbeheer

98. In verband met de transparantie van internetverkeersbeheersmaatregelen zijn in het bijzonder de volgende artikelen²³ uit Verordening 2015/2120 relevant:

- 1) Artikel 4, lid 1, eerste alinea, a), dat stelt: *“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;”*;
- 2) Artikel 4, lid 1, tweede alinea, dat bepaalt: *“Aanbieders van internettoegangsdiensten publiceren de in de eerste alinea bedoelde informatie.”*

²³ Naast de inleidende overwegingen van de Verordening die een bron van toelichting en interpretatie kunnen vormen bij de tekst van de Verordening.

99. Het BIPT stipt aan dat de eerste alinea van artikel 4.1 het heeft over de elementen die in de contracten moeten worden opgenomen en dat de tweede alinea van artikel 4.1 voorschrijft dat de aanbieder van internettoegangsdiensten de in de eerste alinea bedoelde informatie (niet de contracten zelf) moet publiceren.
100. Hieruit leidt het BIPT af dat de Verordening, net als artikel 21.3, eerste alinea, d), van de Universeledienstrichtlijn, waarvan artikel 113, §5 WEC een omzetting vormt, voorschrijft dat transparantie met betrekking tot maatregelen van verkeersbeheer ook dient gerealiseerd te worden via een aparte publicatie (onderscheiden van de publicatie van de algemene voorwaarden en/of het contract), zoals hierboven in sectie 4.1 uiteengezet.
101. De meest logische vorm van publicatie in een materie zoals open-internettoegang is een publicatie op de website van de operator.
102. De publicatie van de informatie met betrekking tot traffic management op websites ten behoeve van de eindgebruikers strookt dus met Verordening 2015/2120.
103. Het onderdeel van artikel 113, §5 WEC dat dat voorschrift inhoudt kan dus gehandhaafd worden.
104. Ten tweede stipt het BIPT aan dat artikel 4.1, a), van Verordening 2015/2120, net zoals artikel 113, §5 WEC en artikel 21.3, eerste alinea, d) van de Universeledienstrichtlijn, aan ISP's oplegt om bijzondere aandacht te besteden aan informatie over de gevolgen van de procedures van traffic management op de kwaliteit van de dienstverlening (zie ook sectie 4.4.c hierboven).
105. Een aspect waar de Verordening Netneutraliteit verder gaat dan artikel 21.3, eerste alinea, d), van de Universeledienstrichtlijn (of toch minstens een aspect waarop de Verordening een meer expliciete nadruk legt) is het transparant maken van de wijze waarop de door de betrokken aanbieder getroffen verkeerbeheersmaatregelen de privacy van de eindgebruikers en de bescherming van hun persoonsgegevens kunnen beïnvloeden.
106. Op dit vlak denkt het BIPT dat de meeste operatoren hun verklaringen inzake verkeersbeheer zullen moeten verfijnen.
107. Dit aspect (dat volgens het BIPT vooral speelt in de fase van verkeersmeting (zie sectie 4.4.a hierboven)) werd immers slechts in één gecontroleerde verkeersbeheerverklaring reeds verwerkt door middel van een passage onder de hoofding "Privacy" die vermeldde dat netwerkbeheer op het betrokken netwerk "*volledig anoniem*" gebeurt.
108. Dit gezegd zijnde, zou men zich, ten derde, kunnen afvragen of de voorafgaande notificatieverplichting van de ontwerp tekst ten behoeve van de eindgebruikers, vervat in artikel 113, §5 WEC, maar niet in artikel 21.3, eerste alinea, d) van de Universeledienstrichtlijn en artikel 4.1 van Verordening 2015/2120, onder de gelding van de nieuwe Verordening kan gehandhaafd worden.
109. Dienaangaande wijst het BIPT erop dat artikel 4.3 van de Verordening de lidstaten niet belet om aanvullende toezichtsvoorschriften betreffende vorm, inhoud en wijze van bekendmaking van transparantie- en informatiemaatregelen te handhaven. Een voorafgaandelijke notificatieplicht van teksten ten behoeve van eindgebruikers over netwerkbeheer is voor het BIPT een dergelijk toezichtsmechanisme dat:

- in lijn is met artikel 21.3, eerste alinea, d) van de Universeledienstrichtlijn en
- het BIPT helpt om zijn taken te volbrengen om te waken over de belangen van de gebruikers door:
 - de verstrekking van duidelijke informatie te bevorderen (zie artikel 8, 4°, WEC, genomen ter omzetting van artikel 8.4, d) van de Kaderrichtlijn) en
 - het vermogen van de eindgebruikers te bevorderen om toegang te krijgen tot informatie en deze te verspreiden of om gebruik te maken van toepassingen en diensten van hun keuze (zie artikel 8, 7°, WEC, genomen ter omzetting van artikel 8.4, g) van de Kaderrichtlijn).

110. Tot slot stipt het BIPT aan dat het toepassingsgebied van artikel 113, §5, WEC sowieso ruimer is dan dat van artikel 4.1 van Verordening 2015/2120, gezien de Verordening enkel aanbieders van internettoegangsdiensten²⁴ viseert, terwijl artikel 113, §5, WEC, in lijn met artikel 21.3, eerste alinea, d) van de Universeledienstrichtlijn, van toepassing is op alle ondernemingen voor alle openbare elektronische-communicatiediensten (en -netwerken) die zij verstrekken, inclusief die diensten die geen internettoegangsdiensten zijn²⁵.

111. Om artikel 21.3, eerste alinea, d) van de Universeledienstrichtlijn correct om te zetten (binnen de beleidskeuze om die verplichting via wetgevende weg te activeren in België²⁶) blijft het dus nodig om de aspecten van artikel 113, §5 WEC die niet vallen onder het toepassingsgebied van Verordening 2015/2120 in de Belgische rechtsorde te handhaven.

²⁴ Een internettoegangsdienst wordt gedefinieerd in artikel 2.2. van de Verordening als “*een openbare elektronischecommunicatiedienst die toegang tot het internet biedt en derhalve connectiviteit met vrijwel alle eindpunten van het internet, ongeacht de gebruikte netwerktechnologie en eindapparatuur.*”

²⁵ Het BIPT heeft tijdens de controle, met name in de (ontwerp)teksten betreffende mobiele diensten, overigens vaak vastgesteld dat die teksten ook ingingen op netwerkbeheer ten aanzien van mobiele telefonie. Bijvoorbeeld door aan te geven dat het mobiele telefoonverkeer (dat in realtime verloopt) via de antenne een hogere prioriteit krijgt dan het mobiele internetverkeer of dat verkeersbeheer toelaat het aantal mislukte oproepen te laten afnemen en de spraakqualiteit te verbeteren.

²⁶ Artikel 21.3, eerste alinea, van de Universeledienstrichtlijn geeft de lidstaten de mogelijkheid om de in dat artikel opgesomde maatregelen te activeren (gebruik van “kunnen” in dat onderdeel) en artikel 21.3, tweede alinea bepaalt: “*Als dit nodig wordt geacht, mogen de nationale regelgevende instanties zelf- of mederegulerende maatregelen bevorderen alvorens verplichtingen op te leggen.*”

Samengevat beschouwt het BIPT dus dat er tussen artikel 4, lid 1, van Verordening 2015/2120 en artikel 113, §5 WEC volgende (belangrijke) gelijkenissen en verschillen zitten:

Gelijkenissen	
1) Informatie geven over de manier waarop maatregelen van verkeersbeheer gevolgen kunnen hebben voor de kwaliteit van de dienstverlening	
2) Publicatie van die informatie	
Verschillen	
Artikel 113, §5 WEC	Artikel 4.1 Verordening 2015/2120
1) Toepassingsgebied - <u>alle</u> ondernemingen die openbare elektronische-communicatienetwerken aanbieden of die openbare elektronische-communicatiediensten verstrekken	Aanbieders van internettoegangsdiensten
2) Verkeersmeting - Ook informatie geven over procedures om verkeer te meten	Niet expliciet voorzien
3) Voorafgaande notificatie van de ontwerptekst op de website aan het BIPT als NRA met het oog op commentaren	Niet expliciet voorzien
4) Invloed van verkeersbeheersmaatregelen op privacy eindgebruikers - Niet expliciet voorzien	Te verwerken in contracten en verklaringen inzake netwerkbeheer

MAAR dat de punten waarop artikel 113, §5, WEC verschilt van artikel 4.1 van Verordening 2015/2120 gehandhaafd kunnen worden, omdat deze punten stroken met Verordening 2015/2120, de Universeledienst- en de Kaderrichtlijn en, in voorkomend geval, vallen onder de toelating, gegeven door de Verordening, aan de lidstaten om aanvullende toezicht-, informatie- en transparantievoorschriften te handhaven.

5.3. Volgende stappen

112. Doorheen de voorbeelden en de links gegeven in andere delen van dit rapport heeft de lezer reeds een beeld gekregen van de verkeersbeheersmaatregelen die door de belangrijkste ISP's in België worden toegepast.

113. Uit de verklaringen inzake netwerkbeheer en de (andere – soms confidentiële) antwoorden die het BIPT in 2015 op zijn vragenlijst ontving heeft het BIPT ook een accurater en actueel zicht gekregen op traffic management.

114. Uit de verzamelde gegevens blijkt dat een aantal diensten mogelijk verder onderzoek vereisen om te bepalen of zij inhoudelijk in lijn zijn met de Netneutraliteit-regulering.

115. Vanaf 30 april 2016 bepaalt artikel 3, lid 3, van de Verordening de voorwaarden en criteria volgens dewelke aanbieders van internettoegangsdiensten maatregelen van verkeersbeheer mogen treffen. Richtlijnen van BEREC zullen die voorwaarden en criteria verder duiden.
116. Het BIPT plant in de komende maanden ("fase 3") dan ook inhoudelijk in te gaan op enkele van de traffic managementpraktijken die het heeft vastgesteld in het kader van de controle en daarbij een diepgaander onderzoek te voeren volgens de hierboven vermelde criteria van artikel 3, lid 3, van de Verordening²⁷.

²⁷ Het BIPT plant ook het functioneren van netwerken te onderzoeken in crisissituaties.

6. Conclusie

117. De controle heeft aangetoond dat de praktijken, formuleringen en vormelijke benaderingen van de gecontroleerde operatoren met betrekking tot informatie over verkeersbeheer en zijn invloed op de kwaliteit van de dienstverlening divers zijn.
118. De belangrijkste boodschap van het BIPT op vormelijk vlak is dat een publicatie op de website van algemene voorwaarden waarin een beschrijving van de traffic management procedures is opgenomen niet volstaat om te voldoen aan artikel 113, §5 WEC.
119. Artikel 113, §5 WEC staat immers op zichzelf en moet dan ook op zichzelf ten uitvoer gebracht worden door een aparte publicatie op een deel van de website van de operator, dat bestemd is voor de eindgebruiker.
120. Het BIPT beveelt verder ook een publicatie aan op dat deel van de website waar ook andere aspecten van de kwaliteit van de dienstverlening, zoals de kwaliteitsindicatoren, worden behandeld.
121. Teneinde de informatie toegankelijk te maken dient de informatie ook een titel te dragen die overeenstemt met zoektermen die de eindgebruiker zou kunnen invoeren. Het BIPT beveelt de titel "Verklaring betreffende het verkeersbeheer" aan.
122. Naast transparante tekst roept het BIPT tot slot ook op tot de publicatie van verhelderende filmpjes. Audiovisuele content kan bij bepaalde soorten van gebruikers inderdaad meer bewustzijn en begrip voor (de gevolgen van) traffic management (en de belangen die ermee gediend worden) creëren dan doorlopende tekst.
123. Daar waar er aanvankelijk weinig notificaties van ontwerp teksten bedoeld voor de website waren en dus weinig opportuniteiten voor het BIPT om de teksten via zijn opmerkingen, in het kader van een marginale toetsing, te sturen naar meer convergentie, kon dat objectief na de brieven in juli 2015 en de supplementaire notificaties in de periode van september 2015 tot en met midden februari 2016 beter bereikt worden.
124. De meest geuite opmerkingen van het BIPT op de ontwerp teksten waren:
- 1) dat de betrokken teksten niet duidelijk maakten welke impact de beschreven maatregelen van verkeersbeheer hebben op de kwaliteit van de dienstverlening, zoals de eindgebruiker ze ervaart ("*Quality of Experience*") en/of dat die impact niet geïllustreerd werd aan de hand van voorbeelden die aansluiten bij de gebruikservaring van de klanten: wat zijn de gevolgen van de maatregelen die ISP neemt of kan nemen op veelgebruikte toepassingen, zoals videos, chat, VoIP (Skype, Youtube, Netflix...);
 - 2) dat de verkeersbeheerpraktijken ten aanzien van mobiel internet en de gevolgen ervan op de kwaliteit van de dienstverlening niet waren beschreven.
125. Het BIPT beoogt met dit verslag meer inzicht te geven over de verwachtingen die het heeft over de verklaringen inzake verkeersbeheer die alle operatoren op hun website moeten publiceren (niet alleen diegenen die, om de redenen vermeld in sectie 3, in deze controle gecontroleerd werden).

126. Het BIPT onderstreept ook dat het met zijn vragenlijst en controle de transparantie betreffende eventuele verkeersbeheerprocedures onderzocht heeft en geen uitspraak deed over de inhoud en toelaatbaarheid van dergelijke procedures.
127. Het BIPT plant in de komende maanden inhoudelijk in te gaan op enkele van de traffic managementpraktijken die het heeft vastgesteld in het kader van de controle en daarbij een diepgaander onderzoek te voeren volgens criteria van artikel 3, lid 3, van EU Verordening 2015/2120 betreffende netneutraliteit en/of eventuele harmoniserende Guidelines desbetreffend²⁸.

Charles Cuvelliez
Lid van de Raad

Axel Desmedt
Lid van de Raad

Luc Vanfleteren
Lid van de Raad

Jack Hamande
Voorzitter van de Raad

²⁸ Het BIPT plant eveneens een onderzoek te voeren naar het functioneren van netwerken in crisissituaties.