

**Advies van de Raad van het BIPT
van 21 december 2021
betreffende
de wetsvoorstellen Nr. 55-145/001 en 55-2137/001
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**

INHOUDSOPGAVE

| | |
|---|----|
| 1. Onderwerp | 3 |
| 2. Inhoud en strekking van de wetsvoorstellen tot herziening van de Grondwet | 3 |
| 2.1. Wetsvoorstel Nr. 145 | 3 |
| 2.2. Wetsvoorstel Nr. 2137 | 4 |
| 3. Vergelijking van de motieven voor de grondwettelijke verankering met het ontwikkelde EU-beleid | 6 |
| 3.1. Beleid tot waarborging van het open internet in de EU | 6 |
| 3.2. Relevante algemene doelstellingen van het Europees Wetboek voor elektronische communicatie | 9 |
| 4. Voorbeelden van uitvoering van het EU-kader in België | 12 |
| 4.1. Recht op een open internet | 12 |
| 4.2. Recht op een toereikende toegang tot internet | 14 |
| 5. Conclusie | 16 |

1. Onderwerp

1. Dit advies van het BIPT heeft betrekking op twee wetsvoorstellen tot herziening van de Belgische Grondwet, te weten:
 - Wetsvoorstel houdende herziening van artikel 23, derde lid van de Grondwet om het recht op een menswaardig leven uit te breiden met het recht op een toereikende en neutrale toegang tot internet¹, hierna ook "Wetsvoorstel nr. [2137](#)", en
 - Wetsvoorstel houdende herziening van artikel 23 van de Grondwet, teneinde het beginsel van de neutraliteit van de internetnetwerken te verankeren², hierna ook: "Wetsvoorstel nr. [145](#)".
2. Het BIPT verleent dit advies naar aanleiding van
 - de aanvatting van de bespreking van deze wetsvoorstellen in de commissie voor Grondwet en Institutionele vernieuwing van de Kamer van volksvertegenwoordigers en
 - de uitnodiging namens de voorzitter van deze Kamercommissie, ontvangen per mailbericht van 22 november 2021, om over deze samengevoegde wetsvoorstellen uiterlijk op 22 december 2021 een advies over te zenden.
3. Dit advies is gebaseerd op artikel 14, §1, 1^o, van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector³.

2. Inhoud en strekking van de wetsvoorstellen tot herziening van de Grondwet

2.1. Wetsvoorstel Nr. 145

4. Het wetsvoorstel houdende herziening van artikel 23 van de Grondwet, teneinde het beginsel van de neutraliteit van de internetnetwerken te verankeren, ingediend door de heer Christophe Lacroix (PS) en consoorten, stelt voor artikel 23, derde lid, van de Grondwet aan te vullen met een 7^o, waardoor deze bepaling als volgt zou luiden:

"Art. 23. Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden.

Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.

Die rechten omvatten inzonderheid :

¹ Parl. St., Kamer, 55ste zittingsperiode, 2020-2021, Nr. 2137/001.

² Parl. St., Kamer, 55ste zittingsperiode, 2019, Nr. 145/001.

³ De huidige versie van deze bepaling stelt: "*§ 1. Onverminderd zijn wettelijke bevoegdheden, heeft het Instituut de volgende taken met betrekking tot elektronische communicatienetwerken en elektronische communicatiediensten, eindapparatuur, [...]:*
1^o het formuleren van adviezen op eigen initiatief, in de gevallen waarin de wetten en besluiten erin voorzien of op verzoek van de minister of van de Kamer van volksvertegenwoordigers;".

1° het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid in het raam van een algemeen werkgelegenheidsbeleid dat onder meer gericht is op het waarborgen van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil, het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning, alsmede het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen;

2° het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand;

3° het recht op een behoorlijke huisvesting;

4° het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu;

5° het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing;

6° het recht op gezinsbijlagen;

7° het recht op toegang tot een neutraal en open internet."

(Het BIPT onderlijnt)

5. Bij de aanvang van de toelichting bij Wetsvoorstel Nr. 145 wordt meegegeven dat dit voorstel de tekst overneemt van "voorstel DOC 54 [0346/001](#)".
6. Dit voorstel werd op 30 september 2014 ingediend in de Kamer van Volksvertegenwoordigers.
7. Het BIPT merkt inhoudelijk⁴ inderdaad geen verschil tussen Wetsvoorstel Nr. 145 en het (vervallen) voorstel Nr. 346 van de vorige legislatuur.

2.2. Wetsvoorstel Nr. 2137

8. Ook wetsvoorstel houdende herziening van artikel 23, derde lid van de Grondwet om het recht op een menswaardig leven uit te breiden met het recht op een toereikende en neutrale toegang tot internet, ingediend door Jan Briers (CD&V) en consoorten, neemt tekst over van een (eveneens vervallen) voorstel uit de vorige wetgevingsperiode, met name "voorstel DOC 54 [0415/001](#)".
9. Wetsvoorstel Nr. 2137 beoogt artikel 23, derde lid, van de Grondwet (hierboven volledig geciteerd) aan te vullen met (ditmaal) een 6°, luidende: "6° het recht op een toereikende en neutrale toegang tot internet."
10. Een tweede artikel van het voorstel beoogt deze tekst in werking te laten treden op 1 januari 2022.
11. De toelichting bij Wetsvoorstel Nr. 2137 stelt dat er ten opzichte van het eerdere voorstel uit de 54ste zittingsperiode een aantal aanpassingen werden doorgevoerd.

⁴ Enkel de indieners van het voorstel verschillen; de indieners zijn wel van dezelfde parlementaire fractie.

12. Inhoudelijk⁵ noteert het BIPT inderdaad:

- een update (en precisering) van de statistische gegevens in punt 1 van de toelichting. Daar waar in 2014 erop gewezen werd dat één op vier Belgen geen gebruik maakte van internet, brengen de indieners van het geactualiseerde wetsvoorstel thans (op basis van cijfers van de Barometer van de informatiemaatschappij van de FOD Economie in 2020) naar voren dat 7% van de individuen nog nooit het internet heeft geraadpleegd.
- de verschuiving van de voorgestelde inwerkingtreding van de Grondwetsaanpassing van 1 januari 2014 naar 1 januari 2022.

⁵ Ook hier verschillen de indieners van het voorstel, maar zijn ze wel van dezelfde parlementaire fractie.

3. Vergelijking van de motieven voor de grondwettelijke verankering met het ontwikkelde EU-beleid

13. Het BIPT begrijpt dat een opname van een recht op (toegang tot) een open en/of neutraal en/of toereikend internet in artikel 23, derde lid, van de Grondwet neerkomt op het geven van een taak aan de wet- en decreetgevers in België om het opgenomen recht te verzekeren, opdat iedereen een menswaardig leven zou kunnen leiden en tot volledige persoonlijke en maatschappelijke ontplooiing zou komen⁶.
14. Terzake stipt het BIPT aan dat er vanuit de Europese Unie al verplichtingen en bijhorende taken aan België zijn opgelegd aangaande de bekommernissen die in de toelichting bij de samengevoegde voorstellen zijn vermeld.

3.1. Beleid tot waarborging van het open internet in de EU

15. Zo dient er meteen benadrukt te worden dat het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie op 25 november 2015 een Verordening hebben aangenomen “om de gelijke en niet-discriminerende behandeling van het verkeer bij het aanbieden van internettoegangsdiensten, alsmede de daarmee verband houdende rechten van eindgebruikers, te waarborgen”⁷. Het gaat hier om **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 Unie⁸ (hierna ook: de “Open Internet Verordening”).
16. Artikel 3(3) van de zogenaamde Open Internet Verordening bepaalt terzake inderdaad dat
 - 16.1. Aanbieders van internettoegangsdiensten (‘ISPs’) bij het aanbieden van internettoegangsdiensten **alle verkeer op gelijke wijze** moeten **behandelen**, 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.

⁶ Zie het eerste lid en de aanhef van het tweede lid van artikel 23 van de Grondwet. Zie ook A. Alen, K. Muylle “Handboek van het Belgisch Staatsrecht”, Kluwer, 2011, Nr. 76, p. 67: “*De sociaal-economische grondrechten [...] zijn “doe-rechten”, die de overheid moet verzekeren: aan de overheid is een gebod of een positieve handelingsplicht (bv. om voor een gezond levensmilieu te zorgen) opgelegd.*”.

⁷ Artikel 1.1 van 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.

⁸ Publicatieblad, 26.11.2015, Nr. L 310/1.

16.2. Om een gepaste, kwalitatieve ervaring aan consumenten en andere eindgebruikers aan te kunnen bieden, mogen ISP's wel **redelijke ingrepen op het internetverkeer toepassen** (bv. zorgen dat gestreamde inhoud sneller doorgegeven wordt dan mailverkeer, omdat het in het eerste geval kristisch is dat de gegevensstroom onmiddellijk en snel doorgegeven wordt zonder haperingen). Om als redelijk te worden beschouwd, moeten die maatregelen van de ISP's volgens de Verordening transparant, **niet-discriminerend en evenredig** zijn, mogen de maatregelen **niet berusten op commerciële overwegingen**, mogen zij geen specifieke inhoud volgen (bescherming van de privacy) **en** mogen zij **niet langer dan nodig aangehouden** worden.

16.3. Aanbieders van internettoegangsdiensten mogen vervolgens slechts in drie -strikt te interpreteren- situaties verregaandere ingrepen op het internetverkeer toepassen, zoals **internetverkeer vertragen of blokkeren**. Dit mag volgens de Open Internetverordening met name **enkel indien – en slechts zolang – dit nodig is** om:

- a) te voldoen aan de wetgeving van de EU of de nationale wetgeving die in overeenstemming is met het Unierecht, 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 te beschermen, alsook van de diensten die via dit netwerk worden aangeboden en van de eindapparatuur van de eindgebruikers;
- c) nakende netwerkcongestie te voorkomen en de effecten van uitzonderlijke of tijdelijke netwerkcongestie te beperken.

17. Zodoende ondervangt de Open Internet Verordening bekommernissen zoals:

- vermijden dat internetproviders (zoals Proximus, Orange Belgium en Telenet) de langs hun netwerken verlopende gegevensstromen bevorderen of discrimineren, naar gelang van de herkomst, bestemming of inhoud ervan (Wetsvoorstel Nr. 415, punt 1, p. 3);
- vermijden dat grote internetspelers, zoals Google of Facebook, het met de ISP's op een akkoordje kunnen gooien waardoor bijvoorbeeld Youtube of Facebook als enige (of hooguit samen met enkele anderen) een snel toegankelijke video- of sociale mediawebsite zou zijn en een internetgebruiker niet over alternatieven zou kunnen beschikken om zijn mening uit te drukken en/of informatie te delen (Wetvoorstel Nr. 145, punt 3, p. 5)
- vermijden dat in aanwezigheid van aanstootgevende en/of illegale online inhoud niet méér informatie geblokkeerd wordt dan noodzakelijk (Wetsvoorstel Nr. 2137, punt 3, p. 5 en Wetsvoorstel Nr. 145, punt 3, p. 5), aangezien er via de uitzondering onder punt a) hierboven voor gezorgd wordt dat het internet geen vrijplaats buiten de wet of het recht om is (Wetsvoorstel Nr. 2137, punt 3, p. 4).

18. Bovendien wenst het BIPT hier te benadrukken dat ook de uitzonderingen onder b) en c) deel uitmaken van een balans in de Open Internet Verordening die volgens hem niet moet verstoord worden.

19. Zo laat bijvoorbeeld uitzondering onder b) hierboven toe om efficiënt te strijden tegen virussen schuilend achter (soms onschuldig lijkende) links die tegenwoordig massaal via phishingberichten worden rondgestuurd en die inderdaad kunnen leiden tot het stilleggen (of onveilig maken) van netwerken en -diensten.
20. Hetzelfde respect voor gevonden evenwichten moet volgens het BIPT ook aangenomen worden ten aanzien van de regeling opgenomen in de Open Internet Verordening op het vlak van zogenaamde **gespecialiseerde diensten via het Internet**. Artikel 3(5) van de Open Internet Verordening voorziet inderdaad dat dergelijke diensten (die geoptimaliseerd zijn voor specifieke inhoud of toepassingen) door operatoren mogen aangeboden of gefaciliteerd worden naast het "klassieke" (best effort) Internet, indien
 - die optimalisatie nodig is om te voldoen aan specifieke kwaliteitsvereisten inherent aan de dienst (bv. om aan applicaties voor spraaktelefonie het gepast niveau van prioriteit en kwaliteit te geven), en
 - de netwerkcapaciteit groot genoeg is om de diensten aan te bieden ter aanvulling op verleende internettoegangsdiensten, zodat er geen nadelige invloed ontstaat op de beschikbaarheid of de algemene kwaliteit van internettoegangsdiensten voor eindgebruikers.et.
21. **Tot slot** heeft **het Europees Hof van Justitie** in drie arresten, uitgesproken op 2 september 2021⁹, aangegeven dat (alvast) de praktijk van het toepassen van een nultarief of een gunstiger tarief op het dataverkeer dat verband houdt met een specifieke toepassing of categorie van specifieke toepassingen die door de partners van die internetprovider worden aangeboden (zogenaamde 'zero-rating') niet voldoet aan de hierboven (in randnummer 16.1) aangehaalde algemene verplichting om het verkeer gelijk te behandelen zonder discriminatie of interferentie.
22. Daarmee is via de rechtsbescherming voorzien in het EU-kader ook een oplossing aangereikt voor een andere motief, uitgedrukt in Wetsvoorstel Nr. 145, namelijk de onderfacturering van bepaalde diensten tegengaan (Wetsvoorstel Nr. 145, punt 6, p. 7).
23. Al bij al moet men dus volgens het BIPT vaststellen dat het ontwikkelde EU-beleid tot waarborging van het open internet en de netneutraliteit geleid heeft tot de vrijwaring van een concurrentieomgeving, waarbij aanbieders van diensten en inhoud op het internet - om succesvol te zijn of te blijven - moeten investeren in innovatie en in de kwaliteit van hun dienstverlening, ten voordele van de intergebruiker (zie Wetsvoorstel Nr. 145, punt 2, p. 4), eerder dan dat sommige grote webactoren erin zouden slagen hun dominante positie bij de internetproviders veilig te stellen door via akkoorden met de aanbieders van internettoegang ervoor te zorgen dat zij als eerste toegankelijk zijn (Wetsvoorstel Nr. 145, punt 4, p. 6).

⁹ HvJ, 2 september 2021, C-34/20, *Telekom Deutschland*; C-5/20, *Vodafone (tethering)* en C-854/19, *Vodafone (roaming)*.

3.2. Relevante algemene doelstellingen van het Europees Wetboek voor elektronische communicatie

24. De in het huidige wettelijk kader voor de elektronische communicatie neergelegde doelstellingen en beginselen ter waarborging van een open, neutraal en/of toereikend internet, beperken zich bovendien niet tot de doelstellingen, beginselen en maatregelen neergelegd in (of vastgelegd krachtens) de Open Internet Verordening (EU) 2015/2120.
25. Ook 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**¹⁰ (hierna kortweg ook: "het Europees Wetboek") bevat doelstellingen en regelgevingsbeginselen, die in casu relevant zijn.
26. Het BIPT wijst terzake in de eerste plaats op **artikel 3** van het Europees Wetboek dat bevoegde autoriteiten en lidstaten verplicht maatregelen te treffen die noodzakelijk en evenredig zijn voor c.q. bijdragen tot de verwezenlijking van, onder meer, de volgende **algemene doelstellingen** :
 - het waarborgen van de uitvoering van beleid ter bevordering van de vrijheid van meningsuiting en van informatie, culturele en talendiversiteit en pluriformiteit in de media (Artikel 3.1, tweede lid, Europees Wetboek);
 - het bijdragen tot de ontwikkeling van de interne markt door het bevorderen van (onder meer) open innovatie (Artikel 3.2, c), Europees Wetboek);
 - het bevorderen van de belangen van de burgers van de Unie (Artikel 3.2, d), Europees Wetboek), door onder meer:
 - te zorgen voor ruime beschikbaarheid en benutting van netwerken met een zeer hoge capaciteit en van elektronischecommunicatiediensten;
 - erop toe te zien dat op basis van daadwerkelijke mededinging optimaal kan worden geprofiteerd wat betreft keuze, prijs en kwaliteit;
 - een hoog gemeenschappelijk beschermingsniveau voor eindgebruikers te waarborgen via de nodige sectorspecifieke regels;
 - aandacht te schenken aan de behoeften van specifieke maatschappelijke groeperingen, met name eindgebruikers met een handicap, oudere eindgebruikers en eindgebruikers met speciale sociale behoeften.
27. Op deze manier verbindt ook het Europees wetboek de wet- en decreetgever tot onder meer
 - het verkleinen van de digitale kloof (Wetsvoorstel Nr. 2137, punt 1, p. 3);
 - het promoten van culturele verscheidenheid, ook buiten het "klassieke" televisiemodel (Wetsvoorstel Nr. 145, punt 5, p. 6);
 - (en meer in het algemeen tot) het instellen van een markt die toegang verschaft tot een andere, wereldwijde markt van internetdiensten waar in een vrije markteconomie de consument de keuzes maakt (Wetsvoorstel Nr. 2137, punt 2 in fine, p. 4).
28. Het BIPT noteert vervolgens dat de Wetsvoorstellen op meerdere plaatsen refereren naar de zogenaamde grondrechten van de eerste generatie¹¹, zoals:

¹⁰ Publicatieblad, 17 december 2018, Nr. L, 321/36.

¹¹ A. Alen, K. Muylle, *o.c.*, nr. 76, p. 67, in het bijzonder: "De klassieke grondrechten van de eerste generatie, de burgerlijke en politieke rechten, zijn, als een uitvloeisel van de negentiende eeuw,

- de vrijheid van meningsuiting en het verbod op censuur (Wetsvoorstel Nr. 145, punt 3, p. 4-5) en
 - de vrijheid van expressie, de vrijheid van vereniging, deelname in de overheid en de vrijheid van informatie (Wetsvoorstel 2137, punt 3, p. 4).
29. Los van de vraag of er aan bovenvermelde grondrechten geen zogenaamde "derdenwerking" kan toegekend worden¹², merkt het BIPT op dat **artikel 100 van het Europees Wetboek** eveneens verplicht tot eerbieding van fundamentele rechten bij het bepalen van maatregelen betreffende toegang tot of gebruik van diensten en toepassingen door de eindgebruikers via elektronischecomunicatienetwerken.
30. De betrokken bepaling luidt:

"Artikel 100

Eerbiediging van fundamentele rechten

1. Nationale maatregelen betreffende toegang tot of gebruik van diensten en toepassingen door de eindgebruikers via elektronischecomunicatienetwerken eerbiedigen het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (het „Handvest”) en de algemene beginselen van het Unierecht.
 2. Maatregelen betreffende toegang tot of gebruik van diensten en toepassingen door de eindgebruikers via elektronischecomunicatienetwerken die de uitoefening van de in het Handvest erkende rechten en vrijheden kunnen beperken, worden alleen opgelegd indien de wetgeving daarin voorziet, indien zij die rechten en vrijheden eerbiedigen, indien zij evenredig en noodzakelijk zijn, en indien zij daadwerkelijk aan door het Unierecht erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen beantwoorden overeenkomstig artikel 52, lid 1, van het Handvest en de algemene beginselen van het Unierecht, waaronder het recht op doeltreffende rechtsbescherming en eerlijke rechtsbedeling. Die maatregelen worden derhalve alleen genomen met inachtneming van het beginsel van het vermoeden van onschuld en het recht op een persoonlijke levenssfeer. Een voorafgaande, eerlijke en onpartijdige procedure wordt gegarandeerd, inclusief het recht van de betrokkene of betrokkenen om te worden gehoord, met dien verstande dat voor naar behoren gestaafde spoedeisende gevallen passende voorwaarden en procedurele regelingen gelden overeenkomstig het Handvest."
31. Deze bepaling is voor omzetting in federale wetgeving opgenomen in de recent aangenomen wet van 22 december 2021 houdende omzetting van het Europees wetboek voor elektronische communicatie en wijziging van diverse bepalingen inzake elektronische communicatie¹³.

bedoeld als "afweerrechten" waarop de overheid geen inbreuk mag maken: aan de overheid is een verbod (bv. van willekeurige aanhouding) of een negatieve verplichting opgelegd."

¹² Derdenwerking is een werking van grondrechten (in het bijzonder van de eerste generatie, die historisch gezien tegen de overheid beschermden) tussen particulieren onderling. Het mag gezien worden als een nuancering van het onderscheid tussen "afweerrechten" en "doerrechten": elk grondrecht houdt zowel een verbod als een gebod voor de overheid in. Zie A. Alen en K. Muylle, *o.c.*, nr. 77, p. 68 en nr. 81, p. 76-77.

¹³ *Parl. St.*, Kamer, 55ste zitting, 2021-2022, wetgevingsdossier Nr [2256](#).

32. De artikelen 84 tot 92 uit het Europees wetboek leggen overigens de beginselen betreffende de beschikbaarheid en de betaalbaarheid van de universele dienst vast.
33. De universele dienst omvat een minimumaantal diensten, bestemd voor alle consumenten tegen een betaalbare prijs.
34. De universele dienst bestaat uit twee elementen:
 - 34.1. Het geografische element dat erin bestaat de beschikbaarheid te garanderen van een vaste telefonie- en een adequate breedbandinternettoegangsdienst;
 - 34.2. Het sociale element dat erin bestaat financiële steun betreffende met name de internettoegangsdienst toe te kennen aan de categorieën van personen met een laag inkomen of met bijzondere sociale behoeften.
35. Het BIPT is dan ook van mening dat er in het EU-kader afdoende doelstellingen, taken en beginselen zijn opgenomen die, zoals Wetsvoorstel Nr. 145 het wil, het internet en de positieve dynamiek die ermee gepaard gaat kunnen vrijwaren (Wetsvoorstel Nr. 145, punt 7, p. 7).

4. Voorbeelden van uitvoering van het EU-kader in België

36. In dit onderdeel van zijn advies geeft het BIPT een *niet-exhaustive* lijst van voorbeelden die aantonen dat de Belgische¹⁴ overheid, in lijn met de doelstellingen en taken die hierboven werden toegelicht¹⁵, ook daadwerkelijk initiatieven genomen heeft om (daar waar nodig) problemen aan te pakken.
37. Het BIPT maakt hier een onderscheid te maken tussen de problematiek van het waarborgen van een open, "neutraal"¹⁶ internet en die van het verzekeren van een toereikend internet.

4.1. Recht op een open internet

38. Sedert de inwerkingtreding van de Verordening op 30 april 2016 publiceerde het BIPT vijf **jaarlijkse verslagen** over zijn **toezicht op de Open Internet Verordening** en zijn bevindingen in verband met de openheid van het internet in België in het algemeen.
39. Deze jaarlijkse verslagen worden, zoals de Open Internet Verordening voorschrijft¹⁷, jaarlijks aan (met name) de Europese Commissie bezorgd en gepubliceerd op de website van het BIPT¹⁸.
40. Uit deze jaarverslagen blijkt, globaal genomen, dat er geen grote redenen tot bezorgdheid zijn in België zijn op het vlak van open-internettoegang:
 - Er zijn geen gevallen van blokkeringen van diensten of applicaties in het netwerk vastgesteld.
 - Er worden nauwelijks (sommige jaren zelfs geen) klachten bij het BIPT ingediend die betrekking hebben op de naleving van Verordening 2015/2120.
 - Op het vlak van de keuzemogelijkheden van de eindgebruikers zijn de inbegrepen datavolumes in de aanbiedingen van de ISPs, vooral bij mobiele producten, maar ook voor het tariefplannen betreffende het "vaste" internet, steeds groter geworden, om de evolutie van het toenemende dataverkeer op te vangen.
 - De Belgische vaste en mobiele netwerken beschikken vandaag over voldoende netwerkcapaciteit en hebben dit bewezen tijdens de verschillende coronamaatregelen waaronder de lockdown vanaf medio maart 2020.

¹⁴ Het BIPT wijst er ook op dat de opgesomde risico's in andere Europese landen (zie Wetsvoorstel Nr. 145, punt 2, p. 3-4), waaronder blokkering van applicaties in Nederland en discriminatie naargelang de eigen of door concurrenten aanboden content in Duitsland, door de evolutie van de regelgeving, en met name de keuze voor een Europese Verordening, achterhaald zijn.

¹⁵ Maar tevens ook gevolg gevend aan de uitnodiging daartoe in Wetsvoorstel Nr. 2137 (Wetsvoorstel Nr. 2137, punt 4, p. 6)

¹⁶ Merk op dat Verordening (EU) 2015/2120 het begrip "neutraliteit" van het internet niet gebruikt.

¹⁷ Zie artikel 5.1, tweede lid van Verordening EU 2015/2120.

¹⁸ Jaarverslag [2020-2021](https://www.bipt.be/operatoren/netneutraliteit-op), [2019-2020](https://www.bipt.be/operatoren/netneutraliteit-op), [2018-2019](https://www.bipt.be/operatoren/netneutraliteit-op), [2017-2018](https://www.bipt.be/operatoren/netneutraliteit-op) en [2016-2017](https://www.bipt.be/operatoren/netneutraliteit-op) op <https://www.bipt.be/operatoren/netneutraliteit-op>.

41. Verder zullen de uitrol van glasvezelnetwerken en 5G nu en in de toekomst de beschikbare netwerkcapaciteit enkel en alleen verhogen waardoor de kans op congestie nog meer verkleint en de mogelijkheden om kwaliteitsvolle, innovatieve online diensten tot bij de burger te brengen vergroten.
42. Problemen die het BIPT aanpakte betroffen in de eerste plaats het (initieel) gebrek aan transparantie bij de belangrijkste aanbieders van internettoegangsdiensten over hun verkeersmeting en verkeersbeheer. Zie [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 2015¹⁹.
43. Vervolgens pakte het BIPT ook het verlenen van onvoldoende vrije commerciële volume door operatoren die zero-rating toepassen aan. Hiermee bedoelt het BIPT dat er aan eindgebruikers niet genoeg datavolume is gegeven in het basisforfait, die die eindgebruikers zou toelaten om een gelijkaardig volume aan data te gebruiken voor diensten die concurreren met de diensten waarop een zero-rating wordt toegepast. Overeenkomstig de (toen geldende) [BEREC Richtsnoeren](#) inzake de invoering van Europese netneutraliteitsregels door nationale regulatoren was het BIPT inderdaad van oordeel dat een consument in dat geval zijn gebruik van welbepaalde diensten en applicaties dreigde af te stemmen op de zero-rating, wat een negatieve impact heeft of dreigde te hebben op concurrentie en innovatie. Tussen de door het BIPT gegeven opties kozen de aangesproken operatoren (te weten Proximus, Telenet en Orange Belgium) voor een openstelling van hun zero-ratingplatform aan concurrerende aanbieders van inhoud en toepassingen op het internet²⁰.
43. De jaarlijkse verslagen van het BIPT geven tot slot ook een overzicht van de controles en tools van het BIPT, die meten of de operatoren internettoegangsdiensten ter beschikking stellen op kwaliteitsniveaus die stroken met de actuele stand van de techniek en/of hun dekkingsverplichtingen nakomen.
44. Het gaat dan onder meer over de volgende initiatieven:
 - “drive tests”-campagnes die informatie verzamelen over de kwaliteit van de ervaring op de mobiele netwerken. Het BIPT heeft de resultaten van deze rijtesten hier gepubliceerd: <https://www.bipt-data.be/en/projects/user-experience>.
 - Het uitrollen van een [toepassing van crowdsourcing](#)²¹ om data te vergaren over de signaalsterkte en internetsnelheid op de verschillende mobiele netwerken in België. Wat betreft de signaalsterkte worden deze data gebruikt om de dekkingskaarten van de atlas (zie verder in onderdeel 4.2) te nuanceren.
45. Deze verslagen hebben niet geleid tot een ingrijpen van de Europese Commissie, die dit zou kunnen doen, omdat hij van oordeel zou zijn dat de verplichtingen inzake open-internettoegang in België niet voldoende gewaarborgd zouden zijn.

¹⁹ Mededeling beschikbaar op de link: [https://www.bipt.be/file/cc73d96153bbd5448a56f19d925d05b1379c7f21/a1d396c4e47214a47cc41b090a51e37527243b21/Netneutraliteit Controleverslag naleving artikel 113 5 WEC traffic management nl.pdf](https://www.bipt.be/file/cc73d96153bbd5448a56f19d925d05b1379c7f21/a1d396c4e47214a47cc41b090a51e37527243b21/Netneutraliteit%20Controleverslag%20naleving%20artikel%20113%205%20WEC%20traffic%20management%20nl.pdf)

²⁰ Zie meer in detail “Overzicht van de zero-ratingaanbiedingen” van het BIPT, gepubliceerd op <https://www.bipt.be/operatoren/publicatie/overzicht-van-de-zero-ratingaanbiedingen>

²¹ <https://www.bipt-data.be/nl/projects/crowdsourcing>

46. Gezien de bevindingen van de jaarlijkse verslagen van het BIPT en de afwezigheid van ingrijpen van de Europese Commissie als hoeder van de naleving van de Europese verplichtingen ziet het BIPT dan ook niet in waarom er een bijkomende (ditmaal grondwettelijke) garantie op een open internet in de Belgische rechtsorde zou moeten ingebouwd worden.

4.2. Recht op een toereikende toegang tot internet

47. Zoals hierboven vermeld, bepaalt het Europees wetboek het kader van de universele dienst op het gebied van elektronische communicatie. Aangezien dit kader in nationaal recht is omgezet, bekrachtigt de Belgische wetgeving het recht van de consumenten te kunnen genieten van een **internettoegangsdienst op basis van het geografische element van de universele dienst**.
 - 47.1. Op dit ogenblik is de minimumsnelheid van de internettoegang in het kader van de universele dienst vastgesteld op 1 Mbps. Die snelheid is bepaald op basis van de voorschriften van de voorgaande Europese regelgeving met betrekking tot de universele dienst²².
 - 47.2. Het Europees wetboek wijzigt de definitie van de internettoegang in het kader van de universele dienst om onder andere te garanderen dat die toegang de mogelijkheid geeft om een bepaalde reeks diensten²³ te gebruiken, waaronder de mogelijkheid om videogesprekken in standaardkwaliteit te voeren. Het is dus noodzakelijk de minimumsnelheid van 1 Mbps te wijzigen, zodat de internettoegang in het kader van de universele dienst met de voorschriften van het nieuwe Europees regelgevingskader kan overeenstemmen.
 - 47.3. Het BIPT heeft reeds een analyse aangevat om te bepalen welke minimumsnelheid vastgesteld moet worden om te voldoen aan de op Europees niveau vastgestelde voorschriften. De internettoegangsdienst gegarandeerd in het kader van de universele dienst, die reeds in de Belgische wetgeving betreffende de elektronische communicatie is bekrachtigd, moet dus evolueren om het gebruik van een reeks diensten die noodzakelijk worden geacht voor een volledige deelname aan het sociale leven, mogelijk te maken.
48. Internettoegang moet ook vanuit een standpunt van **betaalbaarheid** worden bekeken. Ook hier bepaalt de Belgische wetgeving een systeem van sociale tarieven bedoeld om financiële kortingen toe te kennen aan bepaalde categorieën van personen die als kwetsbaar worden beschouwd. Dat systeem wordt overigens op dit moment, op verzoek van vice-eersteminister Petra De Sutter, herzien om de toegang tot de tariefkortingen te vergemakkelijken. Die mogelijkheid de toegang uit te breiden wordt overwogen met name door de herziening van de categorieën van begunstigen en de automatisering van de toekenning van de tariefkorting op de vaste diensten (met inbegrip van vast internet).
49. Het recht op een toereikende toegang tot internet is dus al in de Belgische wet bekrachtigd, zowel wat betreft zijn beschikbaarheid als zijn betaalbaarheid.

²² Richtlijn 2002/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische-communicatienetwerken en diensten.

²³ Zie wat dat betreft bijlage V van het Europees wetboek.

50. Zoals hierboven aangestipt heeft het BIPT ook al sedert enige tijd metingen en transparantie-instrumenten ontwikkeld, die gebruikt kunnen worden om kennis te nemen van de realisaties op het terrein op het gebied van dekking van het grondgebied.
51. Het gaat hier om **de** zogenaamde **atlas van de vaste en** van de **mobiele dekking**. Beide atlassen worden gepubliceerd in het dataportaal van het BIPT: www.bipt-data.be/nl:
 - Aan de hand van de [vaste kaarten](#) 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.
 - De kaarten met betrekking tot de [mobiele dekking](#) 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.
52. Op basis van deze concrete voorbeelden is het BIPT van mening dat problemen inzake toereikend internet worden aangepakt en dat het inschrijven van een grondwettelijke garantie daartoe niet nodig is.

5. Conclusie

53. Het BIPT is van mening dat er in het EU kader genoeg taken, beginselen en doelstellingen geformuleerd zijn die waarborgen dat het internet open blijft en die de overheid ertoe aanzetten om resterende problemen in verband de toereikendheid van het internet aan te pakken. Deze beginselen en taken zijn in de eerste plaats neergelegd in de Verordening (EU) 2015/2120 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 tot vaststelling van maatregelen betreffende open-internettoegang en vervolgens ook in Richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie, die recent in Belgisch recht werd omgezet.
54. Het BIPT is van mening dat het voorgeschreven beleid in België ook effectief ten uitvoer wordt gelegd. Zo blijkt, tussen andere voorbeelden, uit de vijf jaarlijkse verslagen van het BIPT betreffende het toezicht op netneutraliteit in België dat er, globaal genomen, geen grote redenen tot bezorgdheid zijn in België op het vlak van open-internettoegang:
- Er zijn geen gevallen van blokkeringen van diensten of applicaties in het netwerk vastgesteld.
 - Er worden nauwelijks (sommige jaren zelfs geen) klachten bij het BIPT ingediend die betrekking hebben op de naleving van de Europese Open Internet Verordening.
 - Op het vlak van de keuzemogelijkheden van de eindgebruikers zijn de inbegrepen datavolumes in de aanbiedingen van de ISPs, vooral bij mobiele producten, maar ook voor het tariefplannen betreffende het "vaste" internet, steeds groter geworden, om de evolutie van het toenemende dataverkeer op te vangen.
 - De Belgische vaste en mobiele netwerken beschikken vandaag over voldoende netwerkcapaciteit en hebben dit bewezen tijdens de verschillende coronamaatregelen waaronder de lockdown vanaf medio maart 2020.
55. Verder zullen de uitrol van glasvezelnetwerken en 5G nu en in de toekomst de beschikbare netwerkcapaciteit enkel en alleen verhogen waardoor de kans op congestie nog meer verkleint en de mogelijkheden om kwaliteitsvolle, innovatieve online diensten tot bij de burger te brengen vergroten.
56. Het BIPT ziet dan ook geen reden om een recht op (toegang tot een) open en toereikend internet grondwettelijk te verankeren.

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