



B I P T

**BELGISCH INSTITUUT VOOR POSTDIENSTEN
EN TELECOMMUNICATIE**

**BESLUIT VAN DE RAAD VAN HET BIPT
VAN 30 MAART 2018
TOT OPLEGGING VAN VOORLOPIGE MAATREGELEN AAN LYCAMOBILE IN
HET KADER VAN DE IDENTIFICATIE VAN DE EINDGEBRUIKERS VAN
VOORAFBETAALDE KAARTEN**

PUBLIEKE VERSIE

INHOUDSOPGAVE

1. Voorwerp	3
2. Context	3
3. Juridische basis	4
4. Opgelegde voorlopige maatregelen	4
5. Rechtvaardiging van de maatregelen ten aanzien van artikel 20, § 1, van de BIPT-statuuwet.....	5
5.1. Vaststelling <i>prima facie</i> van een inbreuk op de reglementering.....	5
5.2. De inbreuk leidt tot een onmiddellijke en ernstige dreiging voor de openbare orde	6
5.3. De voorlopige maatregelen zijn gepast	7
5.4. De aangenomen maatregel heeft geen onomkeerbare gevolgen	8
6. Beroepsmogelijkheden.....	8

1. Voorwerp

Dit besluit beoogt het opleggen van voorlopige maatregelen aan Lycamobile BVBA (hierna Lycamobile), wegens een inbreuk *prima facie* op de artikelen 2, 2° en 4°, 7, 9 en 14 van het koninklijk besluit van 27 november 2016 betreffende de identificatie van de eindgebruiker van mobiele openbare elektronische-communicatiediensten die worden geleverd op basis van een voorafbetaalde kaart (hierna het koninklijk besluit van 27 november 2016).

2. Context

In de loop van januari 2018 hebben officieren van gerechtelijke politie van het BIPT controles verricht in verband met de identificatie van de eindgebruikers in verkooppunten die voorafbetaalde kaarten verkopen, met name die welke in de handel worden gebracht door Lycamobile. De controles sloegen op de conformiteit van de praktijken met de reglementering, betreffende de identificatie van de eindgebruikers van voorafbetaalde kaarten, namelijk:

- artikel 127, § 1, van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie (hierna WEC), zoals gewijzigd bij de wet van 1 september 2016 tot wijziging van artikel 127 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie en van artikel 16/2 van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst (hierna de wet van 1 september 2016);
- het koninklijk besluit van 27 november 2016.

Er zijn diverse tekortkomingen vastgesteld in hoofde van Lycamobile en er zijn processen-verbaal opgesteld, waarbij het laatste proces-verbaal dateert van 25/01/2018. Overeenkomstig artikel 148 van de WEC zijn die processen-verbaal overgezonden aan de procureur des Konings en een afschrift van die processen-verbaal is overgezonden naar de Raad van het BIPT, waardoor het gerechtelijk onderzoek dat door de procureur des Konings was ingesteld, aangevuld kon worden.

Tussen 20 en 30 maart 2018 hebben officiers van gerechtelijke politie van het BIPT nieuwe controles verricht in 73 verkooppunten die de voorafbetaalde kaarten van Lycamobile verkopen en die door deze onderneming gemachtigd zijn om de activering van deze kaarten aan te vragen.

In 44 verkooppunten is de voorafbetaalde kaart geactiveerd op vertoon van een eenvoudig rijbewijs:

(...)

Een rijbewijs is niet vermeld in het koninklijk besluit van 27 november 2016 als een geldige identificatiemethode.

Er zijn nieuwe processen-verbaal opgesteld en bezorgd aan de procureur des Konings. Een afschrift van deze processen-verbaal is overgezonden naar de Raad van het BIPT.

Op 29 maart 2018 heeft de Raad van het BIPT de procureur des Konings laten weten dat het van plan was om deze voorlopige maatregelen te treffen.

3. Juridische basis

Dit besluit wordt genomen op grond van artikel 20, § 1, van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector (hierna de BIPT-statuuwet), dat als volgt luidt:

Art. 20. § 1. Wanneer de Raad prima facie een overtreding vaststelt van de wetgeving of reglementering waarvan de naleving door het Instituut wordt gecontroleerd of hun uitvoeringsmaatregelen, die een onmiddellijke en ernstige dreiging inhoudt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid of die ernstige economische of operationele problemen met zich kan brengen voor andere aanbieders of gebruikers van elektronische-communicatienetwerken of -diensten, of andere gebruikers van het radiospectrum, of voor aanbieders of gebruikers van postnetwerken of -diensten kan de Raad alle passende voorlopige maatregelen aannemen en bepaalt hij de duur ervan zonder dat deze initieel drie maanden, verlengbaar met een nieuwe termijn van maximaal drie maanden indien de uitvoeringsprocedures nog niet voltooid zijn mag overschrijden. Hij mag deze maatregelen nemen zelfs indien zij een impact hebben op de contractuele relaties van betrokken partijen. Hij waakt er in elk geval over dat de voorlopige maatregelen geen onomkeerbare gevolgen teweegbrengen.

De betrokkene kan binnen drie werkdagen vragen om gehoord te worden om zijn standpunt uiteen te zetten en oplossingen voor te stellen.

De Raad kan vervolgens, indien nodig, de voorlopige maatregelen opheffen, aanpassen of bekrachtigen.

4. Opgelegde voorlopige maatregelen

De Raad van het BIPT legt Lycamobile de volgende voorlopige maatregelen op:

- verplichting om de voorafbetaalde kaarten te deactiveren die verkocht zijn in een van de 44 hierboven geïdentificeerde verkooppunten en die na 25 januari 2018 geactiveerd zijn en waarvoor de eindgebruiker zich niet heeft geïdentificeerd overeenkomstig de methoden die bepaald zijn in het koninklijk besluit van 27 november 2016. De betrokken eindgebruikers kunnen de heractivering van hun voorafbetaalde kaart verkrijgen op vertoon van een geldig identificatiedocument.
- verbod om voor een aanvankelijke periode van twee weken, die verlengbaar is, elke nieuwe voorafbetaalde kaart die wordt verkocht door de genoemde verkooppunten te activeren.

Lycamobile kan voor het einde van deze aanvankelijke periode een opheffing van dat verbod verkrijgen door aan het BIPT te bewijzen dat het de gepaste maatregelen genomen heeft om de naleving te garanderen van de reglementering die van toepassing is inzake identificatie van de eindgebruiker van voorafbetaalde kaarten (artikel 127, § 1, van de WEC en het koninklijk besluit van 27 november 2016). Die maatregelen moeten onder andere slaan op de volgende cumulatieve punten:

- Maatregelen genomen door Lycamobile om zich ervan te vergewissen dat de 44 verkooppunten de voormelde reglementering ten uitvoer brengen;

- Controle door Lycamobile van de identificatiedocumenten en -gegevens die zijn verzameld alvorens het verzoek om activering van de voorafbetaalde kaart dat uitgaat van deze verkooppunten te aanvaarden (blokkering van de activering wanneer de identificatie niet is gebeurd overeenkomstig de reglementering).

Het BIPT behoudt zich de mogelijkheid voor om, indien nodig, deze voorlopige maatregelen op te heffen, aan te passen of te verlengen.

5. Rechtvaardiging van de maatregelen ten aanzien van artikel 20, § 1, van de BIPT-statuuwet

5.1. Vaststelling *prima facie* van een inbreuk op de reglementering

De artikelen 2, 2° en 4°, 7, 9 en 14 van het koninklijk besluit van 27 november 2016 bepalen het volgende:

Art. 2. Voor de toepassing van dit koninklijk besluit wordt verstaan onder :

(...)

2° “betrokken onderneming” : de operator of de buitenlandse onderneming bedoeld in artikel 126, § 1, eerste lid, van de wet, die aan de eindgebruiker een dienst voor openbare mobiele elektronische communicatie verstrekt via een voorafbetaalde kaart;

(...)

4° "geldig identificatiedocument": de Belgische identiteitskaart of een identiteitskaart van een lidstaat van de Europese Unie, een Belgische elektronische kaart voor buitenlanders, het document dat het nummer vermeldt dat bedoeld is in art. 8, § 1, 2°, van de wet van 15 januari 1990 houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid of in art. 2, tweede lid, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen of een internationaal paspoort of een officieel document dat, tijdelijk, één van de voormelde documenten vervangt dat werd kwijt geraakt of gestolen, op voorwaarde dat het identificatiedocument origineel, leesbaar en geldig is; (...).

Art. 7. Wat betreft de nieuwe voorafbetaalde kaarten, mag de betrokken onderneming de kaart maar activeren, voor zover ze vooraf de eindgebruiker geïdentificeerd heeft.

Art. 9. Wanneer een voorafbetaalde kaart wordt gekocht door een natuurlijke persoon of een rechtspersoon, verzamelt en verifieert de betrokken onderneming volgens één van de geldige identificatiemethodes de identiteit van de natuurlijke persoon die de activering van de kaart vraagt.

Art. 14. § 1. Wanneer de eindgebruiker zich fysiek identificeert, legt hij in het verkooppunt van elektronische-communicatiediensten een geldig identificatiestuk voor. (...).

Daaruit volgt dat een operator een voorafbetaalde kaart niet mag activeren als de eindgebruiker geen geldig identificatiedocument heeft voorgelegd aan de verkoper van het verkooppunt waar de kaart is gekocht¹.

Uit de processen-verbaal die opgesteld zijn door de officieren van gerechtelijke politie van het BIPT blijkt dat Lycamobile voorafbetaalde kaarten heeft geactiveerd op vertoon van een eenvoudig rijbewijs. Het rijbewijs is in het koninklijk besluit niet geïdentificeerd als een geldig identificatiedocument.

Artikel 25, § 4, van de BIPT-statuuwet schrijft voor: “*De processen-verbaal van de officieren van gerechtelijke politie zijn rechtsgeldig tot bewijs van het tegendeel.*”

De Raad van het BIPT stelt bijgevolg vast dat Lycamobile door voorafbetaalde kaarten te activeren op vertoon van een eenvoudig rijbewijs, *prima facie* de artikelen 7, 9 en 14, samen gelezen met artikel 2, 2° en 4°, van het koninklijk besluit van 27 november 2016 niet heeft erkend.

5.2. De inbreuk leidt tot een onmiddellijke en ernstige dreiging voor de openbare orde

De dreiging voor de openbare orde wordt gerechtvaardigd door de *ratio legis* van de wet van 1 september 2016 en het koninklijk besluit van 27 november 2016, die aangenomen zijn in het kader van met name de strijd tegen het terrorisme en de vrijwaring van de openbare orde.

Grosso modo vermeldden de voorbereidende werkzaamheden van de wet van 1 september 2016 de volgende redenen om de afschaffing van de anonimiteit voor voorafbetaalde kaarten uit te leggen:

- het schrappen van de anonimiteit voor de prepaidkaarten is iets wat de gerechtelijke overheden (1999), de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de nooddiensten die ter plaatse hulp bieden reeds lang vragen. Deze laatste hebben, bij een noodoproep, het recht om automatisch en systematisch de identiteitsgegevens met betrekking tot de persoon die belt te krijgen, zoals die gedefinieerd zijn in artikel 2, 57°, van de WEC, in het belang van de veiligheid van de burger (zie artikel 107 van de WEC);
- prepaidkaarten zijn wijd verspreid in criminele kringen;
- de identificatie van de gebruiker van een elektronische-communicatiedienst is het eerste obstakel dat Justitie of de inlichtingen- of veiligheidsdiensten moeten overwinnen alvorens, desgevallend, andere maatregelen te treffen. Zonder identificatie verliezen deze andere maatregelen een groot deel van hun nut;
- wanneer Justitie of de inlichtingen- of veiligheidsdiensten vandaag niet in staat zijn om de identificatie van de eindgebruiker te krijgen omdat deze gebruiker op anonieme wijze een prepaidkaart heeft gekocht, worden ze genoopt om een beroep te doen op andere technieken om toch de gezochte persoon te identificeren. Die indirecte andere technieken houden grotere kosten in en zijn indringender voor de persoonlijke levenssfeer dan een eenvoudige identificatie bij de aankoop van een prepaidkaart. De identificatie van een persoon die heeft ingetekend op een dienst efficiënter maken door de anonimiteit voor de prepaidkaarten weg te nemen heeft dus tot gevolg dat de kosten voor Justitie en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (alook het aantal verzoeken

¹ Op 16 december 2016 heeft het BIPT op zijn website een document gepubliceerd dat bestemd is voor de operatoren met antwoorden op de vaak voorkomende vragen over de toepassing van het koninklijk besluit.

gericht aan de operatoren) dalen en dat een onnodige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de betrokken persoon en de personen die een band hebben met deze laatste, wordt vermeden.

De bescherming van de openbare orde vormt zonder enige twijfel het hoofddoel van deze teksten. Er wordt overigens in een strafrechtelijke sanctie voorzien door artikel 145 van de WEC in geval van schending door de operator of de aanbieder van een van de verplichtingen die door de voormelde teksten worden ingesteld.

Het koninklijk besluit past in het kader van een preventieve logica. Het beoogt met andere woorden het plegen van zeer gewelddadige handelingen te voorkomen, door de juridische autoriteiten in staat te stellen om zo efficiënt mogelijk te werken, met name door ze de mogelijkheid te bieden om over een maximum aan informatie te beschikken, waaronder ook de identiteit van de eindgebruikers van voorafbetaalde kaarten.

Een niet (correct) geïdentificeerde gebruiker zou immers een misdrijf, met name een terroristische daad, kunnen organiseren, of zelfs uitvoeren, met behulp van een voorafbetaalde kaart, zonder dat de gerechtelijke autoriteiten of de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in staat zijn hem te identificeren (en hem eventueel te arresteren voordat de feiten worden gepleegd). De algemene context en de recente actualiteit getuigen van dreigend gevaar en van de noodzaak om alle wettelijke middelen ter beschikking te stellen van de juridische autoriteiten om te voorkomen dat op het Belgische grondgebied terroristische daden worden gepleegd.

In het onderhavige geval stelt het BIPT vast dat ondanks de vaststellingen van inbreuk en van de strafrechtelijke vervolgingen voorafgaand aan deze procedure, Lycamobile het koninklijk besluit van 27 november 2016 niet naleeft. De niet-naleving van dat koninklijk besluit vormt een ernstige dreiging voor de openbare orde, door elke misdadiger in staat te stellen om over een communicatiemiddel te beschikken, zonder dat hij kan worden geïdentificeerd.

Gelet op deze elementen is het niet raadzaam om enkel maatregelen te overwegen op grond van artikel 21 van de BIPT-statuuwet, waarvan het onderzoek een onaanvaardbaar risico voor de openbare veiligheid met zich kan brengen.

5.3. De voorlopige maatregelen zijn gepast

De opgelegde voorlopige maatregelen zijn gepast.

De evenredigheid van deze maatregelen vloeit voort uit de combinatie van de volgende elementen:

- De maatregelen zijn, in dit stadium, beperkt tot de 44 verkooppunten waarvoor processen-verbaal zijn opgesteld;
- De verplichting om de kaarten die zonder vertoon van een geldig identificatiedocument zijn verkocht, te deactiveren betreft enkel die kaarten die door deze verkooppunten zijn verkocht na 25 januari 2018, de datum waarop het laatste proces-verbaal is opgesteld na de controles in de loop van januari 2018 (cf. supra);
- De gedeactiveerde kaarten kunnen later opnieuw worden geactiveerd op vertoon van een geldig document;
- Het verbod om nieuwe voorafbetaalde kaarten te activeren vanaf de inwerkingtreding van dit besluit is beperkt tot de genoemde verkooppunten en kan worden aangepast of opgeheven voor de vastgestelde einddatum, afhankelijk van de gepaste maatregelen die Lycamobile aan het BIPT zal meedelen.

5.4. De aangenomen maatregel heeft geen onomkeerbare gevolgen

De voorlopige maatregelen die door dit besluit worden opgelegd, zouden een direct effect moeten hebben op de inkomsten van Lycamobile. Dat effect, van financiële aard, is niet onomkeerbaar. Lycamobile kan dat effect beperken door zich zo snel mogelijk te voegen naar het koninklijk besluit.

De eindgebruikers van wie de voorafbetaalde kaart zou zijn gedisactiveerd, omdat de identificatie niet is gedaan overeenkomstig de reglementering, kunnen zich opnieuw identificeren (dit keer overeenkomstig de reglementering) en een heractivering van hun voorafbetaalde kaart vragen.

Tevens moet worden benadrukt dat de inbreuk *prima facie* van Lycamobile op het voormelde koninklijk besluit van 27 november 2016 kan leiden tot een scheef trekking van de concurrentie ten opzichte van de andere operatoren die voorafbetaalde kaarten in de handel brengen en die wel onmiddellijk de toepasselijke reglementering naleven.

6. Beroepsmogelijkheden

Overeenkomstig artikel 2, § 1, van de wet van 17 januari 2003 betreffende de rechtsmiddelen en de geschillenbehandeling naar aanleiding van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector hebt u de mogelijkheid om tegen dit besluit beroep in te stellen bij het Marktenhof, Poelaertplein 1, B-1000 Brussel. Het beroep wordt, op straffe van nietigheid die ambtshalve wordt uitgesproken, ingesteld door middel van een ondertekend verzoekschrift dat wordt ingediend ter griffie van het hof van beroep van Brussel binnen een termijn van zestig dagen na de kennisgeving van het besluit of bij gebreke aan een kennisgeving, na de publicatie van het besluit of bij gebreke aan een publicatie, na de kennisname van het besluit.

Het verzoekschrift bevat op straffe van nietigheid de vermeldingen vereist door artikel 2, § 2, van de wet van 17 januari 2003 betreffende de rechtsmiddelen en de geschillenbehandeling naar aanleiding van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector. Indien het verzoekschrift elementen bevat die u als vertrouwelijk beschouwt, dan moet u dat uitdrukkelijk aangeven en op straffe van nietigheid, een niet-vertrouwelijke versie van dat verzoekschrift indienen. Het Instituut publiceert op zijn website het verzoekschrift dat door de griffie van het gerecht genotificeerd is. Elke belanghebbende partij kan in de zaak tussenkomen binnen dertig dagen na deze publicatie.

Axel Desmedt
Raadslid

Jack Hamande
Raadslid

Luc Vanfleteren
Raadslid

Michel Van Bellinghen
Voorzitter van de Raad