



**B I P T**

---

**BELGISCH INSTITUUT VOOR POSTDIENSTEN  
EN TELECOMMUNICATIE**

**JAARLIJKS VERSLAG  
BETREFFENDE  
HET TOEZICHT OP NETNEUTRALITEIT  
IN BELGIË**

**(periode 1 mei 2017 - 30 april 2018)**

## Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1. Algemeen .....	3
1.1. VOORAFGAANDE BEPALING .....	3
1.2. CONTEXT VAN DIT VERSLAG.....	3
1.3. DE BEPALINGEN VAN DE VERORDENING .....	4
1.4. DE RICHTSNOEREN VAN BEREK .....	7
Hoofdstuk 2 De uitvoering van het juridisch kader door het BIPT.....	9
2.1. AANNAME VAN HET BESLUIT VAN DE RAAD VAN HET BIPT VAN 2 MEI 2017 BETREFFENDE DE MEDEDELING VAN DE SNELHEID VAN EEN VASTE OF MOBIELE BREEDBANDVERBINDING .....	9
2.2. DEKKING VAN HET GRONDGEBIED OP HET VLAK VAN INTERNETTOEGANG (ATLAS).....	10
2.3. QUALITY OF EXPERIENCE .....	10
Hoofdstuk 3 Toezicht op de Verordening door het BIPT .....	11
3.1. TOEZICHT OP TRAFFIC MANAGEMENT PRAKTIJKEN .....	11
3.1.1. <i>Gebruik van DPI</i> .....	11
3.1.2. <i>Enquête bij enkele ISP's met betrekking tot de veiligheidsuitzondering in de netneutraliteitswetgeving</i> .....	13
3.2. TOEZICHT OP ZERO-RATING.....	14
3.2.1. <i>Monitoring van de Tuttimus, Mobilus, Minimus en Bizz aanbiedingen van Proximus</i> .....	14
3.2.2. <i>Advies betreffende het "pilotproject My Apps Space" van Proximus</i> .....	18
3.2.3. <i>Besprekingen en standpunt over de (te ontwikkelen) zero-rating van een customerservice-app, die ook een customer loyaltyprogramma bevatte</i> .....	20
3.2.4. <i>Bespreking en standpunt ten aanzien van zero-rating ingeval van roaming in landen waar het roam like at home principe van toepassing is</i> .....	22
3.3. KLACHTEN BETREFFENDE DE NALEVING VAN VERORDENING 2015/2120 .....	23
3.3.1. <i>Klachten betreffende de zero-rating bij Proximus</i> .....	23
3.3.2. <i>Klacht over het gebrek aan vrije modemkeuze</i> .....	24
Hoofdstuk 4 Conclusie .....	25

## Hoofdstuk 1. Algemeen

### 1.1. Voorafgaande bepaling

1. Dit verslag wordt aangenomen door het BIPT.
2. Op 7 juni 2018 heeft het BIPT aan de CSA, de VRM en de Medienrat zijn ontwerp van jaarlijkse verslag betreffende het toezicht op netneutraliteit in België (periode 1 mei 2017 – 30 april 2018) overgezonden. Omdat de neutraliteit van het internet ook te maken heeft met inhoudelijke kwesties, vervult het BIPT zijn toezichtsfunctie in samenwerking met de regulatoren van de audiovisuele media.
3. De CSA, de VRM en de Medienrat werden meer bepaald uitgenodigd om, het ontwerp te amenderen en/of aan te vullen, met het oog op publicatie en om te worden voorgelegd aan de Europese Commissie en BEREC. Dit verslag houdt rekening met deze input.

### 1.2. Context van dit verslag

4. Artikel 5.1, tweede lid, van Verordening (EU) 2015/2120 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<sup>1</sup> (hierna ook: “Verordening 2015/2120” of kortweg “de Verordening”) vraagt dat de nationale regelgevende instanties (hierna ook “de NRI’s”) jaarlijks verslagen publiceren over hun toezicht op deze Verordening en over hun bevindingen. De NRI’s doen deze verslagen toekomen aan de Commissie en BEREC.
5. Dit verslag is het verslag bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, van Verordening 2015/2120.
6. Overeenkomstig de [BEREC Guidelines on the Implementation by National Regulators of European Net Neutrality Rules](#)<sup>2</sup> (hierna ook: “de BEREC Richtsnoeren” of kortweg: “de Richtsnoeren”) zal dit verslag de periode beslaan van 1 mei 2017 tot en met 30 april 2018 en opgeleverd worden tegen 30 juni 2018.
7. Overeenkomstig artikel 5.1, eerste lid, van de Verordening hebben de NRI’s als taak:
  - nauwlettend toezicht te houden op en te zorgen voor de naleving van de artikelen 3 en 4 van Verordening 2015/2120, en

---

<sup>1</sup> *Publicatieblad*, Nr. L 310/1, 26 november 2015.

<sup>2</sup> Zie nr. 182 van deze richtsnoeren, gepubliceerd op [http://berec.europa.eu/eng/document\\_register/subject\\_matter/berec/regulatory\\_best\\_practice/guidelines/6160-berec-guidelines-on-the-implementation-by-national-regulators-of-european-net-neutrality-rules](http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/regulatory_best_practice/guidelines/6160-berec-guidelines-on-the-implementation-by-national-regulators-of-european-net-neutrality-rules)

- de voortdurende beschikbaarheid te bevorderen van niet-discriminerende internettoegangsdiensten op kwaliteitsniveaus die stroken met de stand van de techniek.

### 1.3. De bepalingen van de Verordening

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

#### *“Artikel 3*

#### ***Waarborgen van open-internettoegang***

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### *Artikel 4*

##### ***Maatregelen inzake transparantie met het oog op open-internettoegang***

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

10. Ten behoeve van de verslaggeving is ook artikel 5.1, eerste lid, tweede zin, van de Verordening relevant. Die bepaling stelt dat NRI's, met het oog op het vervullen van hun taken in de eerste zin van artikel 5.1, eerste lid, "voorschriften inzake technische kenmerken, minimale vereisten inzake de kwaliteit van de dienstverlening en andere passende en noodzakelijke maatregelen [...] aan een of meer aanbieders van elektronische communicatie aan het publiek, met inbegrip van aanbieders van internettoegangsdiensten" kunnen opleggen.

## 1.4. De Richtsnoeren van BEREC

11. Op grond van artikel 5.3 van Verordening 2015/2120, nam BEREC, de Europese koepel van NRI's, richtsnoeren aan voor de uitvoering van de verplichtingen van de NRI's, met het oog op de consistente toepassing van de Verordening. Het gaat met name om de hierboven reeds geciteerde "BEREC Guidelines on the Implementation by National Regulators of European Net Neutrality Rules".
12. In zijn [werkprogramma voor het jaar 2018](#)<sup>3</sup> kondigde BEREC aan dat het aan het eind van 2018 een advies ("Opinion") voor de Europese Commissie zal aannemen waarin het de ervaringen met Verordening 2015/2120 en met de BEREC Richtsnoeren zal evalueren. In deze deliverable zal BEREC ook aankomende nieuwe technologieën (zoals 5G) en diensten (specialised services, IoT/machine-to-machine (M2M) dienst, enz.) bespreken alsook hun verhouding tot de Netneutraliteitsverordening. De Europese Commissie zelf zal, overeenkomstig artikel 9 van de Verordening, uiterlijk op 30 april 2019 de artikelen 3, 4, 5 en 6 van de Verordening evalueren en hiervan verslag uitbrengen bij het Europees Parlement en de Raad (indien nodig vergezeld van passende voorstellen tot wijziging van de verordening zelf).
13. Het BIPT was en is actief betrokken bij dit project. Het nam in dat kader onder meer kennis van de standpunten van verschillende belanghebbenden bij de toepassing van de Verordening, ingediend tijdens een [openbare consultatie](#)<sup>4</sup> via de website van BEREC, die liep tot en met 25 april 2018. Onder meer een vereniging van Belgische operatoren die actief zijn in België en die investeren in elektronische-communicatienetwerken diende een bijdrage in tijdens deze openbare consultatie.
14. Betreffende de jaarlijkse rapportering van de NRI's bevelen de Richtsnoeren het volgende aan:

### "Annual reporting of NRAs

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

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

- overall description of the national situation regarding compliance with the Regulation;
- description of the monitoring activities carried out by the NRA;
- the number and types of complaints and infringements related to the Regulation;

---

<sup>3</sup> [https://berec.europa.eu/files/document\\_register\\_store/2018/1/BEREC%20WP%202018.pdf](https://berec.europa.eu/files/document_register_store/2018/1/BEREC%20WP%202018.pdf) in het bijzonder p. 18.

<sup>4</sup> <https://consultations.berec.europa.eu/en/info-page/consultation-paper-evaluation-application-regulation-eu-20152120-and-berec-net-neutrality>

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



## Hoofdstuk 2 De uitvoering van het juridisch kader door het BIPT

15. Het BIPT nam in de periode waarop dit verslag slaat volgende uitvoeringsbesluiten of initiatieven ter bevordering van de voortdurende beschikbaarheid van internettoegangsdiensten op kwaliteitsniveaus die stroken met de stand van de techniek.

### 2.1. Aannee van het besluit van de Raad van het BIPT van 2 mei 2017 betreffende de mededeling van de snelheid van een vaste of mobiele breedbandverbinding

16. Reeds vóór het aannemen van Verordening 2015/2120 bepaalde een besluit van het BIPT hoe bepaalde operatoren informatie over de snelheid van de internetverbinding dienden bekend te maken aan hun (potentiële) abonnees. Dit gebeurde met name in het [besluit van de Raad van het BIPT van 4 december 2012](#) betreffende de communicatie van de snelheid van de vaste breedbandverbinding<sup>5</sup>.
17. Zoals besproken in het vorige jaarlijks verslag van het BIPT moest dat besluit aangepast worden, om in overeenstemming gebracht te worden met de Europese Verordening, heeft het BIPT een openbare raadpleging georganiseerd over een [ontwerp van nieuw besluit](#) en heeft het daarna nog aanvullende besprekingen gehouden met operatoren en stakeholders om te komen tot een passend eindbesluit.
18. Dit proces heeft geleid tot een [eindbesluit](#) van 2 mei 2017 betreffende de mededeling van de snelheid van een vaste of mobiele breedbandverbinding<sup>6</sup>.
19. Dit nieuw besluit van 2 mei 2017 heeft het besluit van 4 december 2012 vervangen om:
- de reikwijdte van het besluit uit te breiden tot mobiel internet;
  - de parameters voor snelheidsprestaties in overeenstemming te brengen met de Europese verordening;
  - het onderscheid op te heffen tussen piek- en daluren voor de snelheidsprestaties;
  - zoveel mogelijk rekening te houden met de richtsnoeren voorgeschreven door BEREC.
20. Voor vaste internet producten dienen de ISP volgende parameters te geven:
- de minimale uploadsnelheid en downloadsnelheid;
  - de normaal beschikbare uploadsnelheid en downloadsnelheid;
  - de maximale uploadsnelheid en downloadsnelheid;
  - de geadverteerde uploadsnelheid en downloadsnelheid;
  - het downloadvolume van het abonnement.

---

<sup>5</sup> <http://www.bipt.be/nl/operatoren/telecom/bescherming-van-de-consumenten/besluit-van-de-raad-van-het-bipt-van-4-december-2012-betreffende-de-communicatie-van-de-snelheid-van-de-vaste-breedbandverbinding>

<sup>6</sup> <http://www.bipt.be/nl/operatoren/telecom/bescherming-van-de-consumenten/besluit-van-de-raad-van-het-bipt-van-2-mei-2017-betreffende-de-mededeling-van-de-snelheid-van-eeen-vaste-of-mobiele-breedbandverbinding>

21. Voor mobiele internet producten moeten mobiele operatoren volgende parameters geven:
- de geraamde maximale uploadsnelheid en downloadsnelheid;
  - de geadverteerde uploadsnelheid en downloadsnelheid;
  - het downloadvolume van het abonnement.

## 2.2. Dekking van het grondgebied op het vlak van internettoegang (Atlas)

22. Als coördinator van initiatieven inzake kwaliteit van de netwerken heeft het BIPT een atlas gepubliceerd van de [vaste](#)<sup>7</sup> en [mobiele](#)<sup>8</sup> dekking. Het doel ervan is om de evolutie van de uitrol van de netwerken in België te volgen.
23. 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.
24. De kaarten met betrekking tot de mobiele dekking geven de dekking weer die wordt voorspeld door de operatoren op het Belgische grondgebied. Het BIPT controleert de betrouwbaarheid ervan via ad-hocmaatregelen op het terrein.

## 2.3. Quality of Experience

25. Om de informatie over de mobiele dekking aan te vullen is het BIPT van plan om de kwaliteit van de ervaring te meten via metingen op de weg (*drive tests*). Deze maatregelen zouden het mogelijk moeten maken om de kwaliteit die de gebruiker ervaart te vergelijken, met name wat betreft de kwaliteit van de oproepen en de tijd om een bestand te downloaden.
26. Tevens is het BIPT van plan om een applicatie te lanceren waarmee de kwaliteit van de ervaring op het terrein kan worden gemeten via de gebruikers (*crowdsourcing*).
27. In de periode na 30 april 2018 zal het BIPT de modaliteiten van deze geplande initiatieven verder uitwerken.

---

<sup>7</sup> <http://www.bipt.be/nl/consumenten/telefoon/dienstkwaliteit/dekkingskaarten-voor-vaste-breedbandtoegang>

<sup>8</sup> <http://www.bipt.be/nl/consumenten/telefoon/dienstkwaliteit/dekkingskaarten-mobile-netwerken>

## Hoofdstuk 3 Toezicht op de Verordening door het BIPT

### 3.1. Toezicht op traffic management praktijken

#### 3.1.1. Gebruik van DPI

28. Eén van de geplande acties op het vlak van internetverkeersbeheer (of “traffic management”) was inhoudelijk dieper in te gaan op het gebruik van DPI voor traffic management in het kader van een controle en daarbij een diepgaander onderzoek te voeren volgens de hierboven vermelde criteria van artikel 3, lid 3, van de Verordening.

29. DPI staat voor “Deep Packet Inspection”. Dit is een systeem waarbij elektronisch dataverkeer op verschillende lagen geanalyseerd wordt. Het doel is zeker niet om de inhoud van het pakket vast te stellen, maar het gebruik van het pakket. Of anders uitgelegd met een praktijkvoorbeeld: DPI wil niet vaststellen of het pakket een pixel is van de laatste “Game of Thrones”-aflevering bevat, maar of het een video-pakket is dat wordt doorverzonden op basis van het P2P of RTP<sup>9</sup> protocol. Het vaststellen van de inhoud vormt een inbreuk op de privacy-wetgeving en is dus een strafbaar feit. Deze praktijk is alleen toegestaan op basis van wettelijk bepaalde uitzonderingen.

30. Op basis van deze identificatie, kan de operator beslissen om traffic management toe te passen op bepaalde pakketten zoals bijvoorbeeld: weigeren of met een andere prioriteit doorsturen,... Deze identificatie kan gebeuren op velerlei manieren, waarbij deze manieren simultaan kunnen gebruikt worden voor een zo accuraat mogelijke identificatie:

- Controle van alle informatie in de payload van het transport laag protocol;
- identificatie gebaseerd op de URL (Unified Resource Locator) en SNI (Server Name Indication) ;
- DNS snooping<sup>10</sup> ;
- bron IP adres ;
- Poort nummer ;
- Type of Service (ToS)/QoS informatie in de IPv4 of IPv6 header;
- Analyse van de verkeerspatronen.

---

<sup>9</sup> Real-time Transport Protocol, afgekort RTP, is een protocol dat een gestandaardiseerd pakketformaat definieert om audio en video over het internet te verzenden.

<sup>10</sup> DNS-snooping is een methode waarbij een DNS-server wordt ondervraagd om erachter te komen of de DNS-server een specifieke DNS-record in de cache heeft opgeslagen om daaruit af te leiden of de eigenaar van de DNS-server (of zijn gebruikers) onlangs een specifieke site heeft bezocht. Deze methode kan gebruikt worden om statistische informatie te verzamelen over de gebruikers van de DNS-server.

31. Het resultaat van deze identificatie kan ook gebruikt worden om het verkeer van bepaalde pakketten niet aan te rekenen aan de eindklant zoals bijvoorbeeld gebeurt bij zero-rating of sponsored data. Er is voorlopig geen consensus of het gebruik van DPI voor deze doeleinden geldt als een verkeerbeheersmaatregel. Het BIPT zal daarom het gebruik van DPI in deze context niet analyseren.
32. Op 9 april 2018 stuurde het BIPT een vragenlijst naar de belangrijkste ISPs<sup>11</sup> omtrent de verkeersbeheersmaatregelen die ze gebruiken in hun netwerk. De vragen waren gecentreerd rond hun gebruik van DPI. Het BIPT zocht daarin meer kennis over de volgende elementen, indien ze een DPI systeem gebruiken:
- de verkeersbelastingsvoorwaarden waarbij het systeem in actie treedt;
  - welke acties het systeem vervolgens onderneemt;
  - het effect hiervan op de diensten van de eindgebruiker;
  - de uiteindelijke impact van al deze maatregelen op zijn netwerk.
33. De antwoorden op deze vragen vergemakkelijken de analyse van het BIPT of deze maatregelen kunnen gecatalogeerd worden als toegelaten maatregelen onder artikel 3 (3) c) van de Verordening om *“nakende netwerkcongestie te voorkomen en de effecten van uitzonderlijke of tijdelijke netwerkcongestie te beperken, op voorwaarde dat gelijkwaardige soorten verkeer gelijk worden behandeld..”*
34. Op basis van de antwoorden op de betrokken vragenlijst kan het BIPT volgende situatieschets ter zake naar voren brengen.
35. Voor vier netwerkuitbatingen benadrukken operatoren dat ze momenteel geen enkele vorm van DPI gebruiken voor verkeersbeheersmaatregelen, zelfs niet in het geval van congestie. DPI kan wel nog gebruikt worden voor bv. een analyse na een incident, in geval van een klacht van een klant waarbij deze zijn expliciete goedkeuring gaf of een vraag vanuit een juridisch instantie.
36. De toepassing van DPI in het geval van een incident of een klacht van een gebruiker is op het ogenblik van het opstellen van dit verslag nog het voorwerp van nadere feitelijke en juridische analyse.

---

<sup>11</sup> De vragenlijst werd meer bepaald gericht aan Telenet, Brutélé/Nethys (VOO), Proximus en Orange en betrof zowel gebruik van traffic management in het vaste netwerk als in het mobiele netwerk. De vragenlijst werd zodoende in eerste instantie gericht tot die netwerkoperatoren in België die tezamen de grote meerderheid van de eindgebruikers bereiken, waardoor de vragenlijst een brede reikwijdte kreeg, zonder dat andere prioriteiten van het BIPT in het gedrang komen. Deze selectie van operatoren houdt geenszins een erkenning van het BIPT in dat (met name) andere aanbieders van internettoegangsdiensten vrijgesteld zijn van de naleving van de artikelen 3 en 4 van Verordening nr. 2015/2120/EU.

37. In het geval van een vraag vanuit een juridische instantie past dit binnen art 3 (3) a) van de Verordening, met name om: *“te voldoen aan de wetgevingshandelingen van de Unie of de nationale wetgeving die in overeenstemming is met het Unierecht, waar de aanbieder van de internettoegangsdiensten onder valt, of aan de met het Unierecht in overeenstemming zijnde maatregelen ter uitvoering van dergelijke wetgevingshandelingen van de Unie of dergelijke nationale wetgeving, met inbegrip van beslissingen van rechters of overheidsinstanties die ter zake bevoegd zijn;”*
38. Telenet en Brutélé/Nethys (onder de merknaam VOO) geven op hun publieke website een vrij uitgebreide uitleg over hun verkeersbeheersmaatregelen, en dan meer bepaald, de manier waarop P2P-verkeer wordt behandeld: <https://www2.telenet.be/nl/klantenservice/telenet-netwerkbeheer/> en <http://www.voo.be/en/netzwerkmanagement/>. De antwoorden op de gedetailleerde vragen van het BIPT bevestigen dat het inderdaad gaat om maatregelen die passen binnen art 3(3) c) van de Verordening: het systeem grijpt nl. niet permanent in op het verkeer maar enkel lokaal, in geval van significante congestie en enkel op het upstream-verkeer. Het gewone downloadgebruik van de eindklant ondervindt geen enkel effect van deze maatregelen, zelfs niet in lokaties waar er congestie zou bestaan in het upstream-verkeer.

### 3.1.2. Enquête bij enkele ISP's met betrekking tot de veiligheidsuitzondering in de netneutraliteitswetgeving

39. Sinds 2010 houden het ENISA (Europees Agentschap voor netwerk- en informatiebeveiliging), de Europese Commissie en NRI's bijeenkomsten ter ondersteuning van een geharmoniseerde uitvoering van de bepalingen over 'veiligheid en integriteit van netwerken en diensten' uit Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten („kaderrichtlijn”).
40. ENISA hield tijdens de periode bestreken door dit verslag, op verzoek van NRI's, een EU-wijde enquête bij telecomproviders en ISP's over veiligheidsuitzonderingen in de wetgeving inzake netneutraliteit.
41. Tussen de uitzonderingen op het verbod tot blokkering, verlaging van de snelheid en discriminatie van internetverkeer in artikel 3(3) van de Verordening bevindt zich onder punt b) inderdaad de mogelijkheid voor ISP's om tussen te komen op het internetverkeer om *“de integriteit en de veiligheid van het netwerk, van de diensten die via dit netwerk worden aangeboden en van de eindapparatuur van de eindgebruikers te beschermen.”*
42. Concreet stuurde het BIPT per mail van 9 april 2018 een raadplegingsdocument naar een aantal grote Belgische telecomproviders en ISP's, met het verzoek om deze in te vullen tegen uiterlijk 30 april 2018.
43. De informatie vergaard via deze enquête zal worden gebruikt door ENISA om een document samen te stellen dat een algemeen geaggregeerd overzicht geeft van hoe deze uitzonderingen worden toegepast, wat de goede praktijken zijn op dit vlak, de uitdagingen, enz.

## 3.2. Toezicht op zero-rating

44. Zero-rating is een praktijk waarbij een Internet Service Provider het dataverkeer van een specifieke toepassing of categorie van toepassingen niet meetelt voor een datalimiet. Dit resulteert in gratis data voor deze specifieke toepassing of categorie van toepassingen.
45. Betreffende deze praktijk, die beschouwd wordt als verband houdend met open-internettoegang (hoewel ze niet expliciet geregeld wordt in Verordening 2015/2120), ontwikkelde het BIPT in hoofdzaak de volgende activiteiten.

### 3.2.1. Monitoring van de Tuttimus, Mobilus, Minimus en Bizz aanbiedingen van Proximus

46. Zoals vermeld in het vorige jaarlijks verslag van het BIPT, lanceerde Proximus op 17 oktober 2016 een nieuw productengamma, waarin een vorm van zero-rating was verwerkt. Het ging om vier nieuwe aanbiedingen:
  - 2 voor residentiële klanten (Tuttimus, een 4-Play aanbod, en Mobilus, een residentieel post-paid aanbod voor mobiele communicatie) en
  - 2 voor (klein)zakelijke klanten (Bizz All-In, een bundel van telefoniediensten, internettoegangsdiensten en daarmee verbonden diensten<sup>12</sup>, met de mogelijkheid om, mits betaling van een meerprijs, een versie te nemen waarin Proximus TV inbegrepen is, en Bizz-Mobile, een stand alone aanbod voor mobiele communicatie).
47. In de huidige periode werd het betrokken productengamma voor residentiële klanten uitgebreid met een 3-Play aanbod. In november 2017 lanceerde Proximus inderdaad het zogenaamde Minimus-aanbod, waarin Internet, tv en één (of op aanvraag meerdere) gsm-abonnement(en) werden gebundeld.
48. Ook in het kader van Minimus kregen klanten zero-rating ten aanzien van één favoriete app, die ze mochten kiezen uit een lijst van 6 mogelijke toepassingen: Facebook, WhatsApp, Snapchat, Instagram, Twitter of Pokémon Go. Bij gebrek aan een keuze werd in Mobilus ditmaal standaard de app van WhatsApp gezero-rated. Dit was vanaf juli 2017 ook de standaardapp voor nieuwe klanten in de eerder gelanceerde andere aanbiedingen waarin zero-rating was verwerkt.
49. Het in het forfait inbegrepen volume aan mobiele data werd vanaf 1 augustus 2017 in alle aanbiedingen uitgebreid. De uitbreidingen presenteerden zich in de standaardaanbiedingen<sup>13</sup> als volgt:

---

<sup>12</sup> Cloudopslag, e-mailadressen op naam van het bedrijf en een .be domeinnaam.

<sup>13</sup> Het BIPT telde ten tijde van de tariefverhoging 63 mogelijke tariefplannen op de detailpagina van de website van Proximus, maar weerhoudt voor de overzichtelijkheid ten behoeve van dit verslag de waarden in de standaardaanbiedingen, dus in grote lijnen de aanbiedingen zonder optionele diensten (zoals full control, Netflix inbegrepen, call connect, etc...), diensten waar men zich voor uit kan schrijven (zoals Proximus Tv, in een Tuttimus zonder TV-bundel) en zonder formules waarin ook de afbetaling van een inbegrepen smartphone is verwerkt.

	<b>Stand-alone en Minimus</b>		<b>Tuttimus Packs</b>	
	T.e.m. 31/07/2017	Vanaf 01/08/2017	T.e.m. 31/07/2017	Vanaf 01/08/2017
<b>Mobilus S</b>	1 GB	1,5 GB	2 GB	3 GB
<b>Mobilus M</b>	3 GB	5GB	5 GB	10 GB
<b>Mobilus L</b>	8 GB	10 GB	10 GB	20 GB

Tabel 1: uitbreidingen van het inbegrepen volume aan mobiele data in de standaard residentiële aanbiedingen van Proximus, waarin zero-rating is verwerkt (bron: Proximus antwoord op de vragenlijst van het BIPT van 1 maart 2018)

<b>Stand alone &amp; Packs<sup>14</sup></b>		
	T.e.m. 31/07/2017	Vanaf 01/08/2017
<b>Bizz Mobile S</b>	1 GB	1,5 GB
<b>Bizz Mobile M</b>	3 GB	5 GB
<b>Bizz Mobile L</b>	8 GB	10 GB
<b>Bizz Mobile XL</b>	12 GB	20 GB

Tabel 2: uitbreidingen van het inbegrepen volume aan mobiele data in de zakelijke standaardaanbiedingen van Proximus, waarin zero-rating is verwerkt (bron: Proximus antwoord op de vragenlijst van het BIPT van 1 maart 2018, aangevuld door het BIPT aangaande Bizz Mobile S)

50. Die uitbreidingen van inbegrepen volume gingen in de overgrote meerderheid van van de gevallen ook gepaard met een tariefverhoging, die zich voor de hierboven vermelde (standaard)aanbiedingen als volgt presenteerde:

<sup>14</sup> Behalve Bizz Mobile S, dat niet in Pack-vorm wordt aangeboden.

	<b>Stand-alone en Minimus</b>		<b>Tuttimus Packs</b>	
	T.e.m. 31/07/2017	Vanaf 01/08/2017	T.e.m. 31/07/2017	Vanaf 01/08/2017
<b>Mobilus S</b>	15 €	15,99 €	81 €	82,99 €
<b>Mobilus M</b>	25 €	26,99 €	92 €	93,99 €
<b>Mobilus L</b>	40 €	42,99 €	103 €	107,99 €

Tabel 3: : Vergelijking van de prijzen, BTW inclusief, in de standaard residentiële aanbiedingen van Proximus, waarin zero-rating is verwerkt (bron: Proximus website)

<b>Stand alone &amp; Packs<sup>15</sup></b>		
	T.e.m. 31/07/2017	Vanaf 01/08/2017
<b>Bizz Mobile S</b>	12 €	13 €
<b>Bizz Mobile M</b>	21 €	23 €
<b>Bizz Mobile L</b>	36 €	39 €
<b>Bizz Mobile XL</b>	56 €	56 €

Tabel 4: : Vergelijking van de prijzen, BTW exclusief, in de standaard zakelijke aanbiedingen van Proximus, waarin zero-rating is verwerkt (bron: Proximus website)

51. Voor de Minimus aanbiedingen, die gelanceerd werden na 1 augustus 2017, presenterden de betrokken waarden zich als volgt:

<b>Variant</b>	<b>Prijs (BTW ingegrepen)</b>
<b>Minimus 1,5 GB</b>	82,94 €
<b>Minimus 5 GB</b>	93,49 €
<b>Minimus 10 GB</b>	107,94 €

<sup>15</sup> Behalve Bizz Mobile S, dat niet in Pack-vorm wordt aangeboden.



Tabel 5: Prijzen, inclusief BTW, en inbegrepen volume in de standaard Minimus-aanbiedingen van Proximus (bron: website van Proximus)

52. Zoals aangegeven in het verslag over de Tuttimus, Mobilus en Bizz aanbiedingen, [gepubliceerd op 30 januari 2017](#)<sup>16</sup>, is het BIPT de cijfers betreffende de aanbiedingen van Proximus en het gebruik van apps blijven monitoren, met het oog op een eventueel ingrijpen, indien dit nodig zou blijken.
53. In juni 2017 verkreeg het BIPT in dat kader een eerste update aangaande de cijfers, die in het verleden al werden opgevraagd bij Proximus.
54. Ongeveer één jaar na de lancering van zijn Tuttimus en Mobilus-aanbiedingen bracht Proximus ook in de pers<sup>17</sup> een bilan naar voren over bepaalde aspecten van zero-rating in die aanbiedingen<sup>18</sup>. Proximus bracht onder meer het volgende naar buiten:
- Facebook is veruit de meest gekozen favoriete app;
  - Na Facebook volgen WhatsApp, Snapchat, Instagram, Pokemon en Twitter;
  - Eind juni 2017 waren er 255.000 klanten die Tuttimus of een zakelijke Bizz All-in gebruikten.
55. In maart 2018 stuurde het BIPT een nieuwe vraag tot update van de cijfers en feiten (gelet op het intussen gelanceerde Minimus-aanbod) aan Proximus, alsook een aantal nieuwe vragen, zoals bijvoorbeeld het maandelijkse percentage van het totale mobiele dataverkeer dat sedert oktober 2016 gezero-rated werd en het maandelijkse percentage van het mobiele dataverkeer van klanten van aanbiedingen waarin zero-rating wordt toegepast dat gezero-rated werd.
56. Proximus antwoordde op deze vragen in een vertrouwelijke brief van 20 april 2018.
57. Op basis van de tendenzen, die bleken uit de bekomen cijfers en feiten (waaronder percentages betreffende het deel van het inbegrepen mobiele datavolume dat gemiddeld ongebruikt bleef in de betrokken aanbiedingen, het aantal overschrijding van het in het forfait inbegrepen volume, alsook het relatieve aandeel van gezero-rated verkeer in het totale mobiele verkeer op het netwerk van Proximus) kwam het BIPT tot de bevinding dat zijn eerdere conclusie kon gehandhaafd blijven, met name dat de impact van zero-rating geen dusdanige omvang heeft dat die leidt tot een feitelijke beperking van de keuzemogelijkheden van de eindgebruikers.

---

<sup>16</sup> Zie <http://www.bipt.be/nl/operators/telecom/bescherming-van-de-consumenten/bipt-analyse-van-de-zero-rating-van-apps-in-de-aanbiedingen-van-proximus>

<sup>17</sup> Zie bijvoorbeeld het vakblad Data News: "Facebook veruit het populairst voor gratis data bij Proximus."

<sup>18</sup> Het BIPT begreep hieruit dat het ging om trends tot eind juni 2017.

### 3.2.2. Advies betreffende het “pilotproject My Apps Space” van Proximus

58. Zoals beschreven in het vorige verslag van het BIPT inzake netneutraliteit, maakte Proximus op 27 maart 2017 bekend dat het een “pilotproject” lanceerde rond gesponsorde mobiele data.
59. De sponsoring ging als volgt tewerk: na het downloaden van een app van Proximus (de “My Apps Space” app) konden bepaalde Proximus- gebruikers<sup>19</sup> apps van 6 deelnemende bedrijven activeren die (initieel) niet aangerekend werden op hun forfait voor mobiel datagebruik, omdat het deelnemende bedrijf het dataverbruik op diens app betaalde in plaats van de gebruiker. Er waren 6 deelnemende ‘sponsors’: 2 banken (BNP Paribas Fortis en ING), supermarktketen Delhaize, jobrecruitingbedrijf StepStone, gas- en elektriciteitsleverancier Luminus en Takeaway.com, een platform voor thuisbezorgde gerechten.
60. In mei 2017 heeft het BIPT gegevens aangeleverd gekregen van Proximus (bv. aantal uitgenodigde klanten, aantal klanten dat effectief inging op een uitnodiging, welke van de deelnemende apps bij die laatste categorie van gebruikers werden geactiveerd, wat de standaardprijs was van een standaard ‘sponsoringovereenkomst’...). Daarna heeft het BIPT de casus verder intern bestudeerd.
61. Vervolgens en vooraleer het BIPT een update van cijfers en feiten bij Proximus kon opvragen en hem desgevallend een gelegenheid kon bieden om eventuele nieuwe bevindingen van het BIPT te becommentariëren, is het project op initiatief van Proximus zelf stopgezet op 21 november 2017.
62. Naar aanleiding van het antwoord van Minister van Telecommunicatie en Digitale Agenda De Croo van 6 maart 2018 op een parlementaire mondelinge vraag van het lid van de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, Mevr. Karine Lalieux, vaardigde het BIPT op 25 april 2018 op grond van artikel 14, §1, 1°, van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector een [advies met betrekking tot de evaluatie van het pilotproject My Apps Space van Proximus in het licht van de Verordening \(EU\) 2015/2120 inzake netneutraliteit](#)<sup>20</sup> uit. Dit als antwoord op de vraag van de Voorzitster van de Kamercommissie Infrastructuur van de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordiger, Mevr. Lalieux, “om de evaluatie, die [het BIPT] begonnen was, voort te zetten en af te ronden.”

---

<sup>19</sup> De “My Apps Space” app, zoals gelanceerd op 24 maart 2017, was enkel beschikbaar voor Android.

<sup>20</sup> <http://www.bipt.be/nl/operators/telecom/bescherming-van-de-consumenten/advies-van-de-raad-van-het-bipt-van-25-april-2018-met-betrekking-tot-de-evaluatie-van-het-pilotproject-my-apps-space-van-proximus-in-het-licht-van-de-verordening-eu-2015-2120-inzake-netneutraliteit>

63. Met de nodige voorbehouden in verband met rechten van de verdediging en de feiten- en cijfervergaring, die niet voortgezet kon worden, gelet op de stopzetting door Proximus, schoof het advies in grote lijnen drie bevindingen naar voren:

- Proximus bleek het verbod op “technische discriminatie”, vervat in artikel 3 (3) van Verordening 2015/2120, na te leven: als de toegang tot het internet niet meer mogelijk was omdat het forfait uitgeput was, dan waren de gesponsorde apps dat evenmin.
- Er werd verder (voor verkeer beneden de datacap) een theoretische multifactoriële analyse, zoals aanbevolen door BEREC, ontwikkeld, waarin:
  - Enerzijds de nadruk gelegd op de noodzaak van een concrete, zwaar genoeg wegende impact op de rechten in artikel 3 (1) van de Verordening die inherent is aan de BEREC-Richtsnoeren. Het BIPT overwoog daarbij dat op basis van de cijfers en de feiten waarover het BIPT beschikte in de eerste maanden na de lancering van het pilootproject, het niet mogelijk was om te zeggen dat de cijfers van een dergelijke orde van grootte waren (in vergelijking met het totaal aantal mobiele breedbandabonnees dat binnen de perimeter lag van de My Apps Space) dat gezegd kan worden dat de impact van zero-rating een dusdanige omvang had dat die zou leiden tot een feitelijke beperking van de keuzemogelijkheden van de eindgebruikers. Vervolgens en vooraleer het BIPT een update van cijfers bij Proximus kon opvragen, is het project op eigen initiatief van Proximus stopgezet.
  - anderzijds enkele bezorgdheden werden verwerkt, zoals mogelijke risico’s op omzeiling van de innovatiebevorderende doelstelling van de Verordening<sup>21</sup> en, gelet op studies [voor de Europese Commissie](#) en de [voor de FCC](#) <sup>22</sup>, discriminatie in de prijszetting en sponsoring van eigen apps.
- De beperking van de sponsoring tot verbruik binnen België leek op het eerste zicht niet in overeenstemming te zijn met het roam like at home principe dat vanaf 15 juni 2017 in voege trad, maar dit aspect van het sponsoringsprogramma is, gezien de eerste bevindingen op het vlak van netneutraliteit, het prioriteitenmanagement op het vlak van roaming<sup>23</sup> en nadien de spontane stopzetting door Proximus zelf, niet in een formele aanmaningsbrief of inbreukprocedure aan Proximus kenbaar gemaakt, zodat deze er ook niet, met inachtneming van zijn rechten van verdediging, op heeft kunnen reageren.

64. Het BIPT sloot zijn advies dan ook af met de bemerking dat om bovenvermelde redenen uit zijn advies **geen rechten geput konden worden noch definitieve conclusies kunnen worden getrokken.**

---

<sup>21</sup> Als Proximus bijvoorbeeld een sponsorshipprijs zou instellen die te hoog zou zijn, dan zou er een situatie kunnen ontstaan waarin Proximus enkel gevestigde waarden met voldoende toegang tot fondsen tussen de CAP's zou aantrekken voor zijn My Apps Space. De innovatieve kracht uitgaande van de apps aangeboden door kleinere, (in principe) minder vermogende bedrijven zou daardoor aangetast kunnen worden.

<sup>22</sup> Zie box 1, op. 9 van het advies.

<sup>23</sup> Zie onder meer [boete opgelegd aan Lycamobile](#) en de beslissingen van het BIPT over de aanvragen voor de toepassing van het houdbaarheidsmechanisme door [Nethys](#) en [Mundio Mobile](#).

### 3.2.3. Besprekingen en standpunt over de (te ontwikkelen) zero-rating van een customerservice-app, die ook een customer loyaltyprogramma bevatte

65. In de periode waarop dit verslag betrekking heeft werd het BIPT een aantal keren benaderd door ISP's met vragen over de conformiteit van hun projecten met de principes van de Verordening en de BEREC Guidelines.
66. Het BIPT apprecieert een dergelijk proactieve approach. Hoewel Verordening (EU) 2015/2120 en de BEREC Richtsnoeren geen ex-ante screening en/of toestemming door de NRA voorschrijft, wenst het BIPT te onderstrepen dat hij voorstander is van een proactief contact tussen de regulator en elke operator vóór de lancering van nieuwe aanbiedingen of commerciële praktijken, in het bijzonder wanneer er bij de lanceringen belangrijke vraagstukken betrokken zijn die hoog op de regulatoire en politieke agenda staan, zoals zero-rating. Dit laat beide partijen toe om eventuele vragen bij een lancering voor te bereiden en kan een mogelijke vaststelling van inbreuk vermijden, welke kan leiden tot bijkomende maatregelen, zoals een aanpassing of intrekking van het aanbod en zelfs een boete.
67. Zo werd het BIPT door een ISP benaderd met een vraag die in essentie draaide rond de verhouding tussen
- enerzijds, randnummer 34 en vooral een bulletpoint van randnummer 35 van de BEREC Richtsnoeren<sup>24</sup>, dat in essentie stelt dat de mogelijkheid voor een eindgebruiker om de klantendienst van de ISP te bereiken, wanneer hij zijn datacap heeft bereikt, om een bijkomende bundel van data te bestellen, zo goed als niet van aard de eindgebruikersrechten op een open-internettoegang, bedoeld in artikel 3 (1) van de Verordening te beperken; en
  - anderzijds, een bulletpoint van randnummer 55 van de BEREC Richtsnoeren, dat als een voorbeeld van een klaarblijkelijke schending van het internetverkeersdiscriminatieverbod in artikel 3 (3), eerste lid van de Verordening het nog doorlaten van gezerorated verkeer na de uitputting van het forfait vermeldt, terwijl het overige verkeer wordt geblokkeerd<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> "34. With regard to characteristics of IAS, agreeing on tariffs for specific data volumes and speeds of the IAS would not represent a limitation of the exercise of the end-users' rights (ref. Recital 7). Moreover, BEREC considers that end-users' rights are likely to be unaffected, at least in the case that data volume and speed characteristics are applied in an application-agnostic way (applying equally to all applications).

35. Examples of commercial practices which are likely to be acceptable would include:

- [...]
- the ability for an end-user to access the ISP's customer services when their data cap is reached in order to purchase access to additional data."

<sup>25</sup> "55. In case of agreements or practices involving technical discrimination, this would constitute unequal

treatment which would not be compatible with Article 3(3). This holds in particular for the following examples:

- [...]
- A zero-rating offer where all applications are blocked (or slowed down) once the data cap is reached except for the zero-rated application(s), as it would infringe Article 3(3) first (and third) subparagraph."

68. In de betrokken casus, wenste de ISP zijn customer service app, waarop inderdaad een reloadfunctie, zoals bedoeld in randnummer 35 van de BEREC-Richtsnoeren aanwezig was, volledig te zero-raten.
69. Het BIPT merkte ter gelegenheid van de bespreking echter op dat er op de geplande customer service app ook andere functionaliteiten aanwezig waren, zoals een functie waarmee getrouwheidpunten konden ingeruild worden bij de ISP zelf (onder meer ook om smartphones te kopen in de shop van de ISP) of bij externe Partners van de ISP, die retailproducten verkochten.
70. Het BIPT was daarbij van mening dat het (voorgenomen) doorlaten van verkeer naar deze functionaliteit na uitputting van het forfait, terwijl gelijkaardig verkeer naar sites waarop andere online kortingen kunnen worden geactiveerd werd geblokkeerd, een ongelijke behandeling van gelijk verkeer uitmaakte en dus een discriminatie van internetverkeer op basis van de aangeboden toepassingen of diensten, wat niet toegelaten is door artikel 3 (3), eerste lid van de Verordening.
71. Het feit dat reload in punt 35 van de BEREC Richtsnoeren wordt toegestaan na het bereiken van de datacap betekent volgens het BIPT inderdaad niet dat BEREC de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van het internetverkeer in Verordening (EU) 2015/2120 na het bereiken van de datacap heeft losgelaten, integendeel. Voor een reload kan enkel de ISP de klant de gevraagde reload bezorgen, zodat deze dienst of functionaliteit ook niet in concurrentie staat met andere diensten die via het internet worden aangeboden. Voor loyaltyprogramma's daarentegen, die ook (soms alleen) online worden aangeboden<sup>26</sup>, bestaat er zo'n concurrentie wel en is het verbod op technische discriminatie van het internetverkeer, zoals toegelicht in randnummer 55, bij gebreke aan het voorleggen van objectieve gronden die een verschil in behandeling verantwoorden<sup>27</sup> door de ISP, onverkort van toepassing.
72. Het BIPT heeft de betrokken ISP dan ook meermaals opgeroepen om:
- voor ieder van de functionaliteiten van de app (buiten de functionaliteit "reload", die al valt onder het hierboven vermelde randnummer 35 van de BEREC Richtsnoeren) een motivering te bezorgen die een uitzondering op het principe van de gelijke behandeling van internetverkeer rechtvaardigt; en

---

<sup>26</sup> Dus niet meer in combinatie met een fysieke getrouwheidskaart.

<sup>27</sup> Zie de combinatie van de punten 49 en 51 van de BEREC Guidelines:

*"49. A basic principle of the Regulation relates to traffic management and is the obligation on ISPs to treat all traffic equally when providing IAS. [...]"*

*51. In assessing whether an ISP complies with this principle, NRAs should apply a two-step assessment:*

- *In a first step, they should assess whether all traffic is treated equally.*
- *In a second step, they should assess whether situations are comparable or different and whether there are objective grounds which could justify a different treatment of different situations (under Article 3(3) second subparagraph – see paragraphs 57-75 below). »*

- de idee te verkennen om op functionaliteiten van de app waarvoor geen verantwoording werd geleverd (of door het BIPT aanvaard zou worden) te voorzien van een aparte URL, waarop het verkeer niet doorgelaten wordt na uitputting van het forfait.
73. De betrokken ISP diende geen ter zake dienende motiveringen bij het BIPT in (en maakte ook geen melding van de gesuggereerde IT-ontwikkeling), waarna het BIPT bevestigde dat hij zich niet kon vinden in het voornemen van de betrokken ISP om zero-rating voor de volle 100% toe te passen op de betrokken Customer Service App.

#### 3.2.4. Bespreking en standpunt ten aanzien van zero-rating ingeval van roaming in landen waar het roam like at home principe van toepassing is

74. In de aanloop naar de invoering van het principe van roam like at home op 15 juni 2017 antwoordde het BIPT op een vraag van een ISP over hoe zero-rating moet toegepast worden ingeval van roaming van een klant die kan genieten van een dergelijke aanbieding in een land waar dat principe van toepassing is.
75. In het antwoord op die vraag schoof het BIPT met name het volgende naar voren:
- De betrokken aanbiedingen mochten worden beschouwd als een “open bundel”, op basis van de informatie waarover het BIPT beschikte. Dat betekent dat een fair use policy in de vorm van een volumebeperking zou kunnen worden gehanteerd.
  - Aangezien vanaf 15/06/2017 het binnenlandse tarief zal worden toegepast, zal het gebruik van deze roamingaanbiedingen in de EU moeten worden behandeld als nationaal gebruik. Dat geldt ook voor de zero-rating, waarbij in het bijzonder verwezen werd naar het volgende deel van de definitie van binnenlandse retailprijs in artikel 2, § 2, r) van de Roamingverordening: *“indien er geen specifieke binnenlandse retailtarief per eenheid is, wordt de binnenlandse retailprijs geacht het tariefmechanisme te zijn dat van toepassing is op de klant voor [...] voor gegevens die worden gebruikt in de lidstaat van die klant;”*

### 3.3. Klachten betreffende de naleving van Verordening 2015/2120

76. Het BIPT zelf ontving een tweetal klachten, of minstens uitingen van ontevredenheid, die betrekking hebben op de naleving van Verordening 2015/2120<sup>28</sup>.
77. Het BIPT gaf ook zijn input in één klacht die de Ombudsdienst voor de Telecommunicatie voor advies aan hem doorstuurde.

#### 3.3.1. Klachten betreffende de zero-rating bij Proximus

##### *a) Input in een klacht tegen de zero-rating van de Favoriete App in de Tuttimus-aanbiedingen van Proximus*

78. Eind december 2017 gaf het BIPT, op vraag van de Ombudsdienst voor de telecommunicatie, input op een klacht van een burger ten aanzien van de zero-rating van de Favoriete App in de hierboven beschreven Tuttimus-aanbieding van Proximus. De vraag of klacht van de betrokkene was of Proximus niet alle apps en alle data gelijk moest behandelen op grond van de netneutraliteitsregels.
79. In zijn antwoord aan de Ombudsdienst legde het BIPT uit hoe het gekomen is tot zijn bevindingen in zijn (reeds hierboven vermelde) verslag betreffende de analyse van de zero-rating van apps in de aanbiedingen van Proximus.
80. De input vermeldde daarbij dat de controle van het BIPT uitgewezen had dat Proximus geen discriminerende behandeling gaf aan de Favoriete App, in die zin dat deze App niet gebruikt zou kunnen worden indien het in het forfait inbegrepen volume aan data is uitgeput. Het BIPT vermeldde tevens dat er evenmin indicaties voorhanden zijn dat Proximus het verkeer naar deze App zou behandelen aan een hogere snelheid of kwaliteit in vergelijking met ander internetverkeer.
81. Op het punt van de tarifaire behandeling van de “Favoriete App” bracht het BIPT naar voren dat het in het vermelde rapport een analyse doorgevoerd heeft die aanbevolen werd in de Richtsnoeren van BEREC en dat het BIPT aan het eind van die analyse tot de vaststelling gekomen was dat er momenteel geen elementen zijn die erop wijzen dat de zero-rating van apps bij Proximus de rechten van internetgebruikers in het gedrang brengt om vrij informatie en inhoud te consulteren, deze te delen en om toepassingen en diensten van hun keuze te gebruiken en aan te bieden, wat de toetsteen in de Verordening was.

##### *b) Klacht van een chat-app ontwikkelaar tegen de zero-rating van WhatsApp in de Tuttimus, Minimus en Mobilus aanbiedingen*

82. In een rechtstreekse klacht verzonden aan het BIPT vroeg een ontwikkelaar van een chat-app om het hierboven vermelde BIPT-rapport te herzien.

---

<sup>28</sup> Het BIPT is geen instantie die individuele klachten behandelt. Het ontvangt wel meldingen, waarop het (mee) zijn beslissingen baseert om op te treden om structureel tekortkomingen op de markt, ten aanzien van de wetgeving en de belangen die het BIPT dient na te streven, op te lossen.

83. De klager had zelf een chat app ontwikkeld maar beklagde zich erover dat het veel goedkoper is om whatsapp te gebruiken omdat proximus abonnementen aanbiedt waar whatsapp veel meer mobiele data kan gebruiken en dus meer kan aanbieden via mobiel netwerk. Voor deze Content- en Applicatie Provider was het geen probleem om meer te betalen omdat hij, zoals whatsapp of messenger meer of minder traffic zou bezorgen voor de ISP, maar de betrokken vond het oneerlijk en vervelend dat een ISP zoals Proximus chat-apps anders behandelde. De klager polste bij het BIPT nog naar de vorm van samenwerking tussen Proximus en Whatsapp die WhatsApp toelaat om uitgekozen te worden als Favoriete App en besloot dat het voor hem onmogelijk was om in de huidige situatie te concurreren met (voornamelijk) WhatsApp.
84. In zijn antwoord merkte het BIPT vooreerst merken op dat de favoriete app die een Tuttimus of Mobilusklant kiest niet noodzakelijk een chat-app is. Vervolgens wees het BIPT erop dat er in aanbiedingen van Proximus waarin zero-rating wordt toegepast, voldoende volume aan data wordt gegeven om apps te gebruiken en aan te bieden die niet gezero-rated zijn en dat het BIPT, hoewel het de situatie op geregelde tijdstippen herbekijkt, nog geen elementen tegengekomen was die ertoe leidden dat de conclusies van het rapport van begin 2017 moesten worden herzien.
85. Als antwoord op de vraag in verband met samenwerking tussen Proximus en WhatsApp wees het BIPT erop dat Proximus aan het BIPT geantwoord heeft dat de selectie van de favoriete apps gebaseerd is op onderzoek naar klantenvoorkeuren, niet op de wensen van (één of meerdere) app-provider(s).

### 3.3.2. Klacht over het gebrek aan vrije modemkeuze

86. Het BIPT heeft een klacht ontvangen van een gebruiker omtrent het verplicht gebruik van de flybox-modem bij het easy internet @home aanbod van Orange. Het BIPT heeft hierover meer informatie gevraagd aan Orange omtrent deze beperkingen en behandelt het dossier momenteel.



## Hoofdstuk 4 Conclusie

87. In dit tweede jaarlijks verslag betreffende het toezicht op netneutraliteit heeft het BIPT in de eerste plaats de evoluties in België op het vlak van de maatregelen die genomen zijn in het brede domein dat de open-internettoegang bestrijkt beschreven.
88. Op het vlak van transparantie van de breedbandinternetsnelheden rondde het BIPT op 2 mei 2017 het proces af dat heeft geleid tot een nieuw besluit van het BIPT betreffende de mededeling van de snelheid van een vaste of mobiele breedbandverbinding, dat een eerder besluit van het BIPT over internetsnelheden in overeenstemming bracht met de vereisten van de Verordening.
89. Zero-rating werd in de periode 1 mei 2017 – 30 april 2018 gemonitord, zonder dat er reden bleek te zijn om in te grijpen.
90. Op het eind van de periode waarop dit verslag slaat, heeft het BIPT gedetailleerdere informatie verzameld over het gebruik van DPI (“Deep Packet Inspection”) bij de voornaamste netwerkoperatoren in België. De analyse ervan zal verder gezet worden, waar nodig, ditmaal ook rekening houdend met de inwerkingtreding van de GDPR.
91. Het BIPT noteerde slechts enkele klachten rond netneutraliteit en beantwoordde deze, in lijn met het wettelijk kader en de richtsnoeren van BEREC.
92. Globaal genomen meent het BIPT dat er 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 en op het vlak van de keuzemogelijkheden van de eindgebruikers worden de inbegrepen mobiele datavolumes in de aanbiedingen van de ISPs voortdurend groter, om de evolutie van het toenemende mobiele dataverkeer op te vangen.

Axel Desmedt  
Raadslid

Jack Hamande  
Raadslid

Luc Vanfleteren  
Raadslid

Michel Van Bellinghen  
Voorzitter van de Raad