



**B I P T**

---

**BELGISCH INSTITUUT VOOR POSTDIENSTEN  
EN TELECOMMUNICATIE**

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

**(periode 1 mei 2018 - 30 april 2019)**

## 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
1.5. EVALUATIE VAN DE RICHTSNOEREN EN VAN DE VERORDENING .....	8
1.6. ENISA RICHTSNOER BETREFFENDE HET BEOORDELEN VAN VEILIGHEIDSMATREGELEN IN DE CONTEXT VAN ARTIKEL 3.3 VAN DE OPEN INTERNET-VERORDENING.....	9
Hoofdstuk 2 De uitvoering van het juridisch kader door het BIPT.....	10
2.1. DEKKING VAN HET GRONDGEBIED OP HET VLAK VAN INTERNETTOEGANG (ATLAS).....	10
2.2. QUALITY OF EXPERIENCE .....	10
Hoofdstuk 3 Toezicht op de Verordening door het BIPT .....	11
3.1. TOEZICHT OP TRAFFIC MANAGEMENT PRAKTIJKEN .....	11
3.2. TOEZICHT OP ZERO-RATING.....	12
3.2.1. <i>Ontwikkelingen betreffende zero-rating op de markt</i> .....	12
3.2.2. <i>Besprekingen, monitoring en ingrijpen van het BIPT</i> .....	16
3.3. KLACHTEN BETREFFENDE DE NALEVING VAN VERORDENING 2015/2120 .....	21
Hoofdstuk 4 Conclusie .....	23

## Hoofdstuk 1. Algemeen

### 1.1. Voorafgaande bepaling

1. Dit verslag wordt aangenomen door het BIPT.
2. Op 20 juni 2019 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 2018 – 30 april 2019) 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 2018 tot en met 30 april 2019 en opgeleverd worden tegen 30 juni 2019.
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\\_s/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_s/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. 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;*
- *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)."*

## 1.5. Evaluatie van de Richtsnoeren en van de Verordening

13. Zoals aangekondigd in zijn werkprogramma voor het jaar 2018 nam BEREC aan het eind van 2018 een advies (“Opinion”) aan waarin het de ervaringen met Verordening 2015/2120 en met de BEREC Richtsnoeren evalueerde. Het gaat meer bepaald om de [“BEREC Opinion for the evaluation of the application of Regulation \(EU\) 2015/2120 and the BEREC Net Neutrality Guidelines”](#) van 6 december 2018<sup>3</sup>. In het algemeen concludeert BEREC dat de toepassing van zowel de verordening als de BEREC-richtsnoeren goed werkt. Niettemin concludeert BEREC dat de richtsnoeren, nadat ze de eerste twee jaar zijn toegepast, op sommige punten verduidelijkt zouden kunnen worden. BEREC kondigde aan dat dit in 2019 zal gebeuren. Het advies lijstte de voornaamste punten op die in aanmerking komen voor verduidelijking; het omvat evenwel geen allesomvattende lijst van onderwerpen waarover de richtsnoeren verduidelijkt zouden kunnen worden.
14. Ervaringen van de NRI’s, maar ook input van stakeholders vormden een input voor dit advies. Samen met het advies werd dan ook een [verslag](#)<sup>4</sup> gepubliceerd dat de antwoorden samenvat en bespreekt die BEREC heeft ontvangen op een openbare raadpleging over de evaluatie van de toepassing van de BEREC-richtsnoeren inzake netneutraliteit.
15. Het BIPT was actief betrokken bij de ontwikkeling van beide BEREC-documenten. Vanaf 2019 was het ook betrokken bij het project om de BEREC Richtsnoeren op sommige punten bij te werken, hetgeen, overeenkomstig het [werkprogramma van BEREC voor 2019](#)<sup>5</sup>, in het derde kwartaal van 2019 zou moeten leiden tot een openbare consultatie betreffende ontwerp teksten tot aanpassing van de BEREC Richtsnoeren.
16. De Europese Commissie zelf nam een verslag aan waarin het de artikelen 3, 4, 5 en 6 van de Verordening evalueerde<sup>6</sup>. Dat verslag werd op 30 april 2019 bezorgd aan het Europees Parlement en de Raad en op diezelfde datum gepubliceerd<sup>7</sup>. Het BIPT noteerde dat de Commissie in dat verslag concludeert dat het niet gepast zou zijn om wijzigingen aan de Verordening voor te stellen in dit stadium.

---

<sup>3</sup> [https://bereg.europa.eu/eng/document\\_register/subject\\_matter/bereg/opinions/8317-bereg-opinion-for-the-evaluation-of-the-application-of-regulation-eu-20152120-and-the-bereg-net-neutrality-guidelines](https://bereg.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/bereg/opinions/8317-bereg-opinion-for-the-evaluation-of-the-application-of-regulation-eu-20152120-and-the-bereg-net-neutrality-guidelines)

<sup>4</sup> [https://bereg.europa.eu/eng/document\\_register/subject\\_matter/bereg/reports/8318-bereg-report-on-the-outcome-of-the-consultation-on-the-evaluation-of-the-application-of-regulation-eu-20152120-and-the-bereg-net-neutrality-guidelines](https://bereg.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/bereg/reports/8318-bereg-report-on-the-outcome-of-the-consultation-on-the-evaluation-of-the-application-of-regulation-eu-20152120-and-the-bereg-net-neutrality-guidelines)

<sup>5</sup>

[https://bereg.europa.eu/eng/document\\_register/subject\\_matter/bereg/annual\\_work\\_programmes/8337-bereg-work-programme-2019](https://bereg.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/bereg/annual_work_programmes/8337-bereg-work-programme-2019)

<sup>6</sup> Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de uitvoering van de bepalingen van Verordening (EU) 2015/2120 betreffende open-internettoegang, COM(2019) 203.

<sup>7</sup><https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1557236522800&uri=CELEX%3A52019DC0203>



17. Het BIPT gaf in de voorbereiding van het verslag van de Europese Commissie op verschillende momenten input aan een consultant die in opdracht van de Europese Commissie een studie maakte over de uiteindelijke toepassing van de netneutraliteitsvoorschriften door de Lidstaten van de Europese Unie<sup>8</sup>. Ook deze studie werd op 30 april 2019 gepubliceerd<sup>9</sup>. Het BIPT stelt vast dat deze studie, die dus data en analyse aanlevert voor het verslag van de Commissie, concludeert dat de Verordening, in combinatie met de BEREK-richtsnoeren, aanzienlijk heeft bijgedragen tot een meer geharmoniseerde aanpak voor het vastleggen, invoeren en opleggen van regels inzake netneutraliteit.

### 1.6. ENISA Richtsnoer betreffende het beoordelen van veiligheidsmaatregelen in de context van artikel 3.3 van de Open Internet-verordening

18. Het BIPT was in Europees verband tot slot ook betrokken bij de uiteindelijke totstandkoming van de [ENISA Guideline on assessing security measures in the context of Article 3\(3\) of the Open Internet regulation](#), gepubliceerd op de website van ENISA op 12 december 2018<sup>10</sup>.

19. Deze technische richtsnoer heeft betrekking tot de veiligheidsuitzonderingen inzake netneutraliteit en is bestemd voor NRI's. De richtsnoer kan ook nuttig zijn voor aanbieders van internettoegangsdiensten.

20. De richtsnoer omvat onder meer:

- een lijst van evaluatiefactoren waarmee NRI's rekening kunnen houden,
- een controlelijst voor de evaluatie van de factoren en het wegen van de voor- en nadelen van een maatregel, bijvoorbeeld het blokkeren van bepaald verkeer om de beveiliging van netwerken, diensten via de netwerken of apparatuur van eindgebruikers te beschermen,
- een verantwoordingsformulier dat door NRI's gebruikt zou kunnen worden om informatie van aanbieders te verzamelen en te beoordelen of een veiligheidsmaatregel gerechtvaardigd is of niet, alsook
- een evaluatieformulier om NRI's te helpen beslissen of een aanbieder al dan niet een veiligheidsmaatregel mag nemen.

---

<sup>8</sup> Study on the implementation of the net neutrality provisions of the Telecoms Single Market Regulation (SMART 2017/0011) – Bird&Bird and Ecorys for the European Commission DG Communication Networks, Content & Technology.

<sup>9</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/study-implementation-open-internet>

<sup>10</sup> <https://www.enisa.europa.eu/publications/guideline-on-assessing-security-measures-in-the-context-of-article-3-3-of-the-open-internet-regulation>

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

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

22. Als coördinator van initiatieven inzake kwaliteit van de netwerken heeft het BIPT verder de atlas van de vaste en mobiele dekking beheerd en bijgewerkt. Het doel ervan is om de evolutie van de uitrol van de netwerken in België te volgen en gebruiker transparantie te geven wat betreft de beschikbaarheid van mobiele netwerken. Beide atlassen werden in de periode waarop dit verslag betrekking heeft geïntegreerd in een nieuw dataportaal van het BIPT: [www.bipt-data.be/nl](http://www.bipt-data.be/nl).
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.

### 2.2. Quality of Experience

25. Het BIPT heeft met een “drive tests”-campagne informatie verzameld over de kwaliteit van de ervaring op de mobiele netwerken. Het doel bestond erin om een benchmark te maken van de operatoren op basis van 16 indicatoren van de kwaliteit van de mobiele ervaring (spraak en data).
26. Het BIPT heeft de resultaten van deze rijtesten hier gepubliceerd: : <https://www.bipt-data.be/nl/projects/drivetesting>.
27. Het BIPT heeft eveneens een toepassing van crowdsourcing<sup>11</sup> [gepubliceerd](#) teneinde data te vergaren over de signaalsterkte op de verschillende mobiele netwerken in België. Deze data zullen gebruikt worden om de dekkingskaarten van de atlas te nuanceren.

---

<sup>11</sup> <https://www.bipt-data.be/nl/projects/crowdsourcing>

## Hoofdstuk 3 Toezicht op de Verordening door het BIPT

### 3.1. Toezicht op traffic management praktijken

28. In de vorige verslaggevingsperiode onderzocht het BIPT welk concreet gebruik er bij de voornaamste ISP's in België gemaakt werd van DPI<sup>12</sup> en of dat gebruik voldeed aan de criteria van artikel 3, lid 3, van de Verordening.
29. De resultaten van het gevoerde onderzoek werden in deze verslaggevingsperiode vooral gebruikt om geïnformeerd deel te kunnen nemen aan de discussie in Europees verband of deze techniek van de analyse van het dataverkeer ook gebruikt kan 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 en dus geanalyseerd moet worden aan de hand van de criteria van artikel 3, lid 3, van de Verordening.
30. De toepassing van DPI in het geval van een incident of een klacht van een gebruiker, daar waar potentieel van toepassing<sup>13</sup>, werd verder gemonitord, maar bleek in deze periode geen aanleiding te geven tot eindgebruikersproblemen.
31. De twee volgende, eerder vastgestelde, factoren lijken daarin een rol te spelen:
- Het systeem grijpt 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.

---

<sup>12</sup> Zie sectie 3.1.1. van het jaarlijks verslag betreffende het toezicht op netneutraliteit in België (periode 1 mei 2017 – 30 april 2018).

<sup>13</sup> Zie <https://www2.telenet.be/nl/klantenservice/telenet-netwerkbeheer/> en <http://www.voo.be/en/netzwerkmanagement/>.

## 3.2. Toezicht op zero-rating

32. 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.
33. Betreffende deze praktijk, die beschouwd wordt als verband houdend met open-internettoegang (hoewel ze niet expliciet geregeld wordt in Verordening 2015/2120), geeft het BIPT hieronder een overzicht van de voornaamste ontwikkelingen op de markt in de periode 1 mei 2018 – 30 april 2019, om vervolgens de activiteiten van het BIPT dienaangaande te beschrijven.

### 3.2.1. Ontwikkelingen betreffende zero-rating op de markt

#### a. Nieuwe productlanceringen

##### 1. **Epic stories en beats**

34. Op 25 juni 2018 lanceerde Proximus een nieuw gamma van producten voor residentiële eindgebruikers waarin een zero-rating component was verwerkt: de tariefplannen Epic stories en Epic beats.
35. Het nieuwe gamma werd, volgens de verklaringen van Proximus in de pers<sup>14</sup>, gelanceerd om *“aan [te sluiten] op de verwachtingen van de millennials”*, grofweg de groep van klanten van 18 tot en met 38 jaar.
36. De kerngegevens van de Epic-aanbiedingen waren bij de lancering de volgende:
  - In de abonnementsformule **Epic Stories** kunnen eindgebruikers (tot een volume van 20 GB) “onbepert”<sup>15</sup> gebruik maken van Facebook, Facebook Messenger, Instagram, Pinterest, Snapchat, Twitter en WhatsApp.

Daarbuiten *“krijgen gebruikers”*, volgens het persbericht van Proximus, *“3 GB extra data voor ander mobiel dataverbruik”*, 60 minuten belkrediet en onbeperkte sms'en.

Epic stories kost 19,99 euro per maand.
  - **Epic beats** kost 5 euro/maand meer, dus 24,99 euro per maand.

---

<sup>14</sup> Interview met Guillaume Boutin, Hoofd Conusmentendivisie van Proximus, op 26 juli 2018 in Trends.

<sup>15</sup> Eens de 20 GB per maand opgebruikt is, kan de eindgebruiker onbepert verder surfen met zijn “endless Epic apps” aan een verlaagde snelheid (512 Kbps) in België of aan maximale snelheid aan de prijs van € 0,0072/MB (0,0054/MB vanaf 1 januari 2019) wanneer de eindgebruiker op reis is in de EU. Volgens de verklaringen van Proximus in antwoord op een bijkomende vraag om uitleg van het BIPT, heeft het throttlen van de “Epic-apps” wegens het bereiken van deze grens geen invloed op de snelheid waarmee toegang gegeven wordt tot andere apps, wanneer er nog mobiele data over is in het algemene forfait van 3GB.

Bovenop “onbeperkt” gebruik van sociale media zoals in Epic stories omvat Epic beats het ongelimiteerd streamen van muziek via Apple Music, Deezer, Google Play Music, Soundcloud en Spotify.

*“Ook gebruikers van Epic beats krijgen 3 GB extra data voor ander mobiel dataverbruik”, 60 minuten belkrediet en onbeperkte sms, stelt het persbericht van Proximus.*

37. In april 2019 breidde Proximus het in het abonnement inbegrepen volume aan data bij epic beats uit van 3 naar 4 GB.

## 2. **Free G WIGO**

38. Sinds oktober 2018 ontvingen klanten van een WIGO-aanbod een bijkomende dienst nl. Free G<sup>16</sup> waarbij ze content van vier apps (Tv-app Yelo Play, Premium sports tv-app Play Sports, Whatsapp en Facebook Messenger) kunnen bekijken op smartphones, tablets en computers, zonder dat dit telt in hun volumeverbruik. Eerst kregen de betrokken klanten toegang op basis van opt-in, waarbij ze expliciet op hun persoonlijke pagina moesten aanduiden dat ze Free G wilden gebruiken. In maart 2019, veranderde Telenet zijn toegangsbeleid en werd de toegang tot Free G per default geactiveerd.

39. Per WIGO-formule zijn op basis van de gegevens van Telenet volgende volumes voor zerorating beschikbaar:

Type WIGO	4GB	9 GB	15 GB	25 GB	40 GB	Unlimited
België	20 GB/gezin	40 GB/gezin	100 GB/gezin	100 GB/gezin	100 GB/gezin	100 GB/gezin
EU-zone	4 GB/gezin	7 GB/gezin	9 GB/gezin	12 GB/gezin	20 GB/gezin	40 GB/gezin

## 3. **Yugo bij Telenet**

40. In februari 2019 lanceerde Telenet het alleenstaand breedbandaanbod, Yugo, waarbij de enige toegang van de klanten tot TV content over het internet gebeurt via de Yugo-app<sup>17</sup>. Vergelijkbaar bij WIGO, krijgen deze klanten gezerorateerde toegang tot content van vier apps (Yelo Play, Play Sports, Whatsapp en Facebook Messenger) op smartphones, tablets en computers.

<sup>16</sup> <https://www2.telenet.be/nl/klantenservice/free-g/>

<sup>17</sup>Telenet : “Met Free G krijg je naast je inbegrepen mobiele data-pot een bijkomende mobiele data-pot voor een selectie van apps (YUGO TV, Play Sports, Facebook Messenger (behalve de games), WhatsApp, hierna gezamenlijk, de ‘Free G-apps’). Voor Play Sports heb je een bijkomend abonnement nodig. Binnen Free G is het dataverbruik van de Free G-apps beperkt per YUGO-abonnement, en per maandelijkse aanrekeningsperiode tot max. 100 GB in België en max. 12 GB in andere landen van de

#### **4. Epic Combo**

41. Op 2 april 2019 breidde Proximus zijn Epic portofolio uit met een tariefplan Epic combo, dat naast de zero-rating inbegrepen in epic stories en epic beats ook een zero-rating bevatte van de mobiele streams naar Proximus TV, Netflix, Twitch en Youtube.
42. Epic combo heeft een standaardprijs van € 64,99. In dit tariefplan krijgt de eindgebruiker 4 GB aan inbegrepen mobiele data “voor al de rest”.
43. Voor deze prijs krijgt de eindgebruiker ook 150 minuten belkrediet, onbeperkte sms'en, een onbeperkt vast internet aan een geadverteerde snelheid van “100 Mb per seconde in download en 6 Mb per seconde in upload”. Op TV-vlak functionneert de toegang op een vaste locatie tot Proximus TV eveneens niet meer aan de hand van een decoder, maar wel op basis van een webinterface, al dan niet gecombineerd met bijvoorbeeld een Chromecast.

#### **b. Ontwikkelingen bij de reeds bestaande producten**

44. Temidden van deze nieuwe ontwikkelingen besteedde het BIPT ook de nodige aandacht aan de zero-rating van de Favoriete app binnen de Tuttimus, Mobilus, Minimus en Bizz aanbiedingen van Proximus.
45. Pinterest en Facebook Messenger werden op 1 november 2018 toegevoegd als Favoriete App, waartussen de eindgebruikers konden kiezen.
46. Pokemon Go werd later (op 1 december 2018) uit de lijst van Favoriete Apps weggenomen voor nieuwe klanten. Bestaande klanten die Pokemon Go selecteerden als Favoriete App konden deze wel verder onder gezezerateerde voorwaarden gebruiken.
47. In elk van de aanbiedingen voegde Proximus vanaf 1 november 2018 een tariefformule met “onbeperkte” mobiele data toe<sup>18</sup>. Abonnees die vóór deze toevoeging in het tariefplan met het meest inbegrepen mobiele data zaten (bv. Mobilus L) werden door Proximus automatisch overgezet naar het nieuwe “Unlimited” tariefplan van hun productfamilie (in het gegeven voorbeeld: Mobilus XL Unlimited).

---

*EU-zone. Indien je met je Free G-apps bovenstaande verbruiksgrenzen overschrijdt, dan stopt Free G voor de resterende duur van deze aanrekeningsperiode, zal je dataverbruik van de Free G-apps van je standaard mobiele data-pot in je YUGO gaan of, wanneer je standaard mobiele data-pot opgebruikt is, aangerekend worden aan de tarieven voor verbruik buiten het inbegrepen mobiel internetvolume (zie [www.telenet.be/nl/tarieven/yugo](http://www.telenet.be/nl/tarieven/yugo)). Voor meer info, zie [www.telenet.be/free-g](http://www.telenet.be/free-g). Hoeveel data je met Free G verbruikt, vind je op Mijn Telenet bij verbruik. Telenet behoudt zich het recht voor om de Free G-apps te vervangen door vergelijkbare apps. Op basis van beslissingen van bevoegde instanties kan Telenet verplicht worden om het aanbod te wijzigen (bv. aanpassen van de verbruiksgrenzen).”*

<sup>18</sup> Proximus hanteert een fair use policy. Tot 20 GB geniet de klant van de volle snelheid, daarna wordt deze teruggebracht tot 512 Kbps voor de rest van de maand.

48. In de marge van de nieuwe formules kondigde Proximus ook een prijsverhoging aan voor Tuttimus. Die bundel werd vanaf 1 januari 2019 2 euro duurder per maand. De prijs voor het Minimus-aanbod bleef ongewijzigd.

### *c. Tijdelijke zero-rating acties*

#### **1. Zero-rating van de wedstrijden van het Belgische nationale voetbalteam tijdens het WK voetbal 2018 op de tv app van Proximus**

49. In de loop van de maand mei 2018 kondigde Proximus in de pers aan dat zij, als sponsor van de Rode Duivels<sup>19</sup>, het mobiele dataverkeer dat betrekking had op wedstrijden van het Belgische nationale voetbalteam in het kader van het WK voetbal 2018 zal zero-raten. De tijdelijke actie gold meer bepaald voor alle matches van de Rode Duivels tijdens en in aanloop naar het wereldkampioenschap, te beginnen met de vriendschappelijke voorbereidingswedstrijd tegen Portugal, op 2 juni 2018. De zero-rating startte telkens 30 minuten vóór aanvang van de wedstrijd en duurde “tot aan het laatste fluitsignaal”. Proximus-klanten die tijdens dat tijdsblok keken via de Proximus tv-app zagen hun mobiele data niet aangerekend worden.

50. Door de goede prestaties van de Rode Duivels, die zoals bekend de derde plaats op het WK behaalden tijdens de zogenaamde “kleine finale” op 14 juli 2018, vond deze vorm van zero-rating plaats gedurende 10 wedstrijden (3 voorbereidingswedstrijden en 7 WK-wedstrijden).

#### **2. Base for Free Time tijdens de eerste WK-match van de Rode Duivels op 18 juni 2018**

51. Op 18 juni 2018, de dag waarop de Rode Duivels hun eerste wedstrijd tegen Panama speelden op het wereldkampioenschap in Rusland, hield mobiele operator Base<sup>20</sup> een Base For Free Time-dag, tijdens dewelke alle<sup>21</sup> mobiele data van klanten van een Based on You-abonnement gratis waren. Zo’n “BFF”-dag wordt regelmatig door BASE voor deze groep van klanten georganiseerd en behelst, naar gelang de dag, gratis mobiele data of gratis belminuten voor oproepen naar bepaalde bestemmingen.

---

<sup>19</sup> Dit is de bijnaam die gegeven wordt aan de nationale voetbalploeg van de Belgische mannen.

<sup>20</sup> BASE is de merknaam van de mobiele netwerkoperator Telenet Group.

<sup>21</sup> Deze actie gold niet voor “oneigenlijk gebruik”, hetgeen Base voor data definieert als een dataverbruik van meer dan 5 GB per dag. Zie <https://www.base.be/nl/particulieren/campagnes/base-for-free-time.html>

### **3. Het aanbod van Orange Belgium (tussen 10 december 2018 en 31 maart 2019) van een social media pas aan klanten van bepaalde prepaid tariefplannen**

52. Vanaf 10 december 2018 tot en met 31 maart 2018 bood Orange de optie 'Fun Pass Social Media' aan bepaalde van zijn prepaid klanten. De optie werd meer bepaald aangeboden aan de klanten van de tariefplannen Tempo Giga, Tempo Touch en Tempo Easy. Na keuze voor de optie bleef het aanbod drie maanden geldig. De optie kostte 5€. De klant ontving in ruil hiervoor 10 GB waarmee hij gedurende 31 dagen op de de volgende sociale media websites kon surfen: Facebook, Instagram, Twitter, Pinterest, Snapchat, Tik Tok/Musically, LinkedIn, Google+, Whatsapp, Messenger, Telegram.
53. De klant kon de optie alleen gebruiken indien er gedurende de volledige duurtijd van de optie voldoende belwaarde op de prepaid kaart is opgeladen. Wanneer dat niet het geval was werd de toegang tot de optie geblokkeerd<sup>22</sup>.

#### **3.2.2. Besprekingen, monitoring en ingrijpen van het BIPT**

##### ***a. (Proactieve) besprekingen***

54. Met uitzondering van de hierboven beschreven Base For Free Time-actie gedurende één dag, werden alle hierboven beschreven productlanceringen en tijdelijke acties bilateraal besproken met het BIPT. Bij één ISP gebeurde dit niet altijd proactief: zo werd één actie eerst in de pers aangekondigd en werden maatregelen in een ander dossier weliswaar op voorhand aan het BIPT meegedeeld, maar zo kort vóór de uitrol ervan dat er redelijkwijze niet voldoende tijd was om vóór de uitrol effectief over te gaan tot analyse en bespreking. De onvrede van het BIPT met deze werkwijze werd aan de betrokken ISP meegedeeld.
55. Het BIPT is een voorstander van proactieve besprekingen. Ze leidt er onder meer toe dat duidelijke rode lijnen uit de BEREC Guidelines, zoals het verder toelaten van zero-rating aan de normale snelheid, terwijl het overige dataverkeer geblokkeerd of vertraagd wordt, wanneer het volume van de in het forfait inbegrepen data is uitgeput, voldoende onder de aandacht komen.
56. Ook de correcte relatie tussen het Roam Like at Home principe en het consumeren van gezero-ratede toepassing binnen de EU (bv. in het kader van de bepaling van de Fair Use Policy (FUP)) werd tijdens deze proactieve fase aangekaart. Omwille van de complexiteit van bepaalde dossiers werd er niet altijd voldoende op voorhand contact opgenomen met het BIPT, waardoor technische zaken omtrent de FUP pas later doorgevoerd werden.

---

<sup>22</sup> De klanten werden hierover per SMS geïnformeerd. Er was ook een informatie per SMS wanneer klanten 80% en 100% van het aantal GB had verbruikt. De optie en de volumes konden in de Europese Unie gebruikt worden.



## **b. Monitoring**

57. Ten aanzien van Free G WIGO en Yugo heeft het BIPT heeft gecontroleerd dat er geen discriminatie plaatsvindt op het internetverkeer, nadat de eindklanten hun commercieel dataforfait overschreden hebben. Bij Free G wordt op dat moment alle internetverkeer geblokkeerd. Bij Yugo betaalt de klant het out-of-bundle tarief voor al het extra verkeer. Daarenboven duiden de volumemetingen ten aanzien van beide producten aan dat er tot nu toe geen concurrentieel probleem is: er blijft voldoende commercieel volume over om de concurrenten van de gezerorateerde apps te gebruiken. Zo kwam het BIPT tot de bevinding dat de impact van zero-rating geen dusdanige omvang heeft dat die leidt tot een feitelijke beperking van de keuzemogelijkheden van de eindgebruikers.

## **c. Ingrijpen van het BIPT**

### **1. Ten aanzien van de zero-rating van de Rode Duivels bij Proximus**

58. Gelet op het groot aantal klanten dat zou kunnen profiteren van de zero-rating op de Proximus TV-app en gezien een WK-wedstrijd van de Rode Duivels één van de drukst bekeken TV-momenten in België is, heeft het BIPT snel na de aankondiging van de actie in de pers een preliminaire analyse van de tijdelijke actie voor wederwoord aan Proximus overgemaakt.

59. Tengevolge van deze analyse heeft Proximus vóór de start van de eigenlijke WK-campagne een implementatie van zero-rating op één van haar platformen, die in strijd was met artikel 3(3) van de Verordening stopgezet. Proximus stopte met name een implementatie waarbij het zero-raten van de stream naar de tv-app tijdens wedstrijden van de Rode Duivels bij uitputting van het in het abonnement inbegrepen volume aan data (aan dezelfde kwaliteit als voordien) doorliep, terwijl de snelheid van het overige verkeer verlaagd werd. Het betrof een (ouder) platform, dat een kleine minderheid van het mobiele dataverkeer van Proximus-klanten afhandelde.

60. Verder veruimde Proximus, onder druk van de BIPT *prima facie* analyse, de scope van de zero-rating tot alle uitzendingen via de Proximus tv-app op het ogenblik waarop de wedstrijden van de Rode Duivels volgens de tijdelijke actievoorwaarden gezero-rated werden.

61. Tot slot verklaarde Proximus zich bereid om het voordeel van de zero-rating ook toe te kennen aan concurrerende platformen, die eveneens live de WK-wedstrijden uitzonden, die daartoe een verzoek zouden indienen.

62. Ter gelegenheid van het wederwoord en in antwoord op enkele van de verzoeken om informatie gesteld door het BIPT, verkeeg het BIPT ook inzicht in de capaciteitsuitbreiding die Proximus inzette om zijn actie te ondersteunen. Proximus verklaarde ook dat er in de tijdsblokken van de uitzending van de wedstrijden van de Rode Duivels geen prioritering van de stream naar de Proximus-app werd toegepast.

63. Op geregelde tijdstippen na het wederwoord van Proximus kreeg het BIPT vervolgens statistische informatie aangeleverd over het aantal gebruikers dat de app tijdens iedere Rode Duivelswedstrijd gebruikte<sup>23</sup>. Daaruit bleek dat de impact van de zero-rating op de eindgebruikersrechten van artikel 3(1) van de Verordening als eerder beperkt kon beoordeeld worden, omdat vele gebruikers in de scope van de tijdelijke aanbieding van Proximus tussen de kanalen die hem ter beschikking stonden kozen voor de producten of evenementen die hem toestonden om de wedstrijd (of andere uitzendingen) te volgen op een groter scherm.

## **2. Ten aanzien van de zero-rating binnen Epic van Proximus**

64. Het BIPT stuurde één maand na de lancering van Epic beats en stories een uitgebreide vragenlijst aan Proximus, waarop deze begin september 2018 antwoordde. Daarna volgden uitwisselingen met Proximus in verband met de cijfergegevens, waaronder updates.

65. Begin december 2018 liet het BIPT aan Proximus weten dat het van mening was de geüpdatede cijfers en Proximus' antwoorden op sommige vragen van het verzoek om informatie erop wezen dat de vorm van zero-rating die Proximus in de Epic tariefplannen in de markt zette voor hem problematisch was, in het licht van Proximus's plicht onder artikel 3.2 van Verordening nr. (EU) 2015/2120, om ervoor te zorgen dat de tariefplannen die zij ontwikkelt geen beperking inhouden van de in artikel 3.1 van de Verordening bedoelde rechten van eindgebruikers. Meer bepaald was het BIPT van mening dat het toekennen van het voordeel van de zero-rating aan bepaalde geselecteerde Content and Application Providers en niet aan andere een negatieve impact creëerde op de eindgebruikersrechten van niet in Epic opgenomen CAPs. Het BIPT baseerde deze zienswijze, hoofdzakelijk op volgende vaststellingen en overwegingen:

### **i. Er was onvoldoende vrije commerciële ruimte voor concurrerende CAPs**

Het in de abonnementsprijs inbegrepen volume aan data (hierna ook: "de commerciële ruimte" genoemd), die Proximus op het ogenblik van de analyse in de Epic-tariefplannen gaf aan de consumenten-eindgebruikers, bedroeg in beide varianten van Epic, dus zowel in stories als in beats, 3GB.

Het BIPT is van mening dat deze commerciële ruimte voldoende groot moet zijn om een uitsluitings- of ander anti-concurrentieel effect van de zero-rating uit te sluiten op eindgebruikersrechten van CAPs die niet kunnen genieten van zero-rating.

Voor het BIPT vormt zero-rating aldus een bedreiging voor de concurrentie wanneer het toegestane datavolume van een tariefplan, zonder het volume waarop een zero-rating wordt toegepast, het niet zou toelaten om gelijkaardig volume aan data<sup>24</sup> te

---

<sup>23</sup> Naast onder meer het totaal verbruikte volume aan data tijdens die momenten en een onderverdeling per categorie van (groot)verbruikers.

<sup>24</sup> Het BIPT erkent dat het effectief verbruikte volume van een dienst die het voorwerp uitmaakt van zero-rating groter zal zijn dan het volume dat zou verbruikt worden mocht die dienst niet het voorwerp uitmaken van zero-rating, maar gezien een analyse van het effect van zero-rating op de CAP end-user rights ook prospectief moet gevoerd worden (zie eveneens de

gebruiken voor diensten die concurreren met de diensten waarop een zero-rating wordt toegepast. De commerciële ruimte moet de consument dus toelaten om eenzelfde volume aan data te gebruiken ook al gaat het over diensten die niet van zero-rating genieten. Wanneer dat niet het geval is dreigt een consument zijn gebruik van welbepaalde applicatie af te stemmen op de zero-rating.

Welnu uit de cijfers tot dan toe<sup>25</sup> bleek dat meer dan de helft van de Epic klanten zijn dataverbruik in zero-rating niet kon kopiëren naar zijn commercieel volume.

- ii. Het probleem van de onvoldoende vrije commerciële ruimte hierboven werd naar het oordeel van het BIPT ook **niet** voldoende **ondervangen door een proactief engagement van Proximus**, bijvoorbeeld in antwoord op de desbetreffende vragen van het BIPT in zijn verzoek om informatie, **om zijn zero-ratingplatform daadwerkelijk open te stellen voor alle concurrerende apps die binnen dezelfde categorie als stories of beats vielen.**
- iii. Uit de verstrekte cijfers bleek tot slot ook dat **het percentage van dataverkeer dat binnen de Epic tariefplannen afgewikkeld werd in zero-rating hoog** lag.

Het BIPT zag hierin een bevestiging van een incentiveringseffect dat volgde uit de ingestelde zero-rating, die ervoor zorgde dat concurrerende, eventueel kleinere, CAPs een kans ontnomen werd om populair te worden bij met name de millennials, hetgeen op zijn beurt volgens het BIPT een negatieve impact op de innovatie en de concurrentie tussen CAPs (of minstens een hoog risico daarop) deed ontstaan. De millennials waren inderdaad de doelgroep van de Epic tariefplannen (zie verklaringen van Proximus hiervoren), maar volgens de analyse van het BIPT ook de groep van gebruikers die de drijvende kracht is voor de innovatie op het Internet, omdat ze meer geneigd is nieuwe apps en toepassingen uit te proberen en de uptake ervan te bevorderen.

66. Het BIPT verzocht Proximus dan ook een voorstel aan het BIPT over te maken dat de hierboven vermelde bezorgdheden en negatieve impact zou opheffen.

67. Het BIPT gaf daarbij aan dat (los van opties die Proximus vrij kon ontwikkelen en voorstellen aan het BIPT) mogelijke opties daartoe zouden kunnen zijn:

1. Het in de abonnementsprijs inbegrepen volume aan data optrekken tot een niveau, waarop er geen negatieve impact op de concurrentie tussen CAPs meer kan plaatsvinden.
2. Een aanbod van toegang van (concurrerende) CAPs tot de zero-rating binnen Epic uitwerken, waarin Proximus op basis van objectieve, gepubliceerde criteria toegang

---

mededingingsanalyses in het algemeen en sectorieel mededingingsrecht) en gelet op de algemene trend van toename van het mobiele dataverkeer op de Belgische markt, oordeelt het BIPT dat een dergelijke werkhypothese kan aangehouden worden. Deze werkhypothese geeft de onderzochte ISP overigens ook een zekere garantie dat de remedie die hij zou aanbrengen ten aanzien van het vastgestelde probleem over een langere termijn geldig kan blijven.

<sup>25</sup> Hierbij dient ook nog aangestipt te worden dat de door Proximus verstrekte gegevens tot nu toe, in lijn met de vragen van het BIPT, enkel gemiddelden waren. Voor de grotere verbruikers van de Epic-tariefplannen was de situatie op het vlak van de concurrentiemogelijkheden van de alternatieve, niet gezero-ratede, CAPs dus nog problematischer.

geeft tot zero-rating binnen Epic aan iedere CAP, die voldoet aan de door het BIPT goedgekeurde criteria en die om toegang vraagt.

Zo'n aanbod diende voldoende open en duidelijke criteria voor toetreding te bevatten, die in de lijn lagen met de keuzes die Proximus nam bij de selectie van de gezero-ratede apps binnen de respectieve varianten van Epic.

Op operationeel niveau diende het te formuleren aanbod minstens het volgende te bevatten:

- het traject, inclusief milestones en indicatieve timing, die een concurrerende app provider moet volgen om toe te kunnen treden tot de zero-rating binnen Epic;
- de specifieke (technische, operationele of andere) voorwaarden waaraan die aanvrager moet voldoen om toe te kunnen treden tot het Epic zero-ratingprogramma.

68. Proximus liet eind januari 2019 weten het oneens te zijn met de mening en analyse van het BIPT. Proximus maakte evenwel ook (zonder erkenning van het feit dat Proximus de regels van Verordening 2015/2120/EU zou overtreden hebben) een conceptvoorstel van openstelling van zijn zero-rating platform aan concurrerende CAPs aan het BIPT over, alsook een indicatieve timing van de uitrol ervan.

69. In de aanloop naar de lancering van Epic combo, op 2 april 2019, werd het toegangsaanbod van Proximus concreter.

70. Het BIPT maakte uiteindelijk zijn opmerkingen op het eind maart ingediende ontwerp van "General Terms & Conditions for the participation of Content Partner in the Epic Zero-Rating Offer of Proximus SA" over per brief van 24 april 2019, met het verzoek deze opmerkingen te verwerken in een nieuwe versie van de "General Terms & Conditions en deze versie voor commentaar of goedkeuring aan het BIPT over te maken tegen uiterlijk 14 mei 2019.

71. Het BIPT droeg Proximus ook op de goedgekeurde versie van de Algemene Voorwaarden te publiceren op de tab "Join the Zero-Rating Platform", naast de link naar het toetredingsformulier op diens website<sup>26</sup>.

72. Ter gelegenheid van de lancering van Epic combo trok Proximus ook het in het forfait van Epic beats inbegrepen volume aan mobiele data op van 3 GB naar 4 GB. Dit was één van de andere opties was om te reageren op de analyse van het BIPT van begin december 2018, maar het BIPT heeft in de periode waarop dit verslag betrekking heeft geen analyse gemaakt of deze verhoging voldoende was om aan de gegeven optie te voldoen.

---

<sup>26</sup> Op het ogenblik van de analyse kon men deze tab bereiken door onderaan de pagina [www.proximus.be/epic/nl/id\\_zwpe\\_p/makeitepic/mobiel.html](http://www.proximus.be/epic/nl/id_zwpe_p/makeitepic/mobiel.html) de rubriek "voorwaarden" aan te klikken.

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

73. Het BIPT is geen instantie die individuele klachten behandelt. Het behandelt klachten wel als signalen, waarop het (mee) zijn beslissingen baseert om op te treden om structureel tekortkomingen op de markt, ten aanzien van de wetgeving en de belangen die het BIPT dient na te streven, op te lossen.
74. Het BIPT zelf ontving 5 klachten, of minstens uitingen van ontevredenheid of bezorgdheid, die betrekking hebben op de naleving van Verordening 2015/2120.
75. De principieel bevoegde instantie voor het behandelen van individuele klachten van eindgebruikers is de Ombudsdienst voor de telecommunicatie, die soms klachten die raken aan de verplichtingen van de Verordening 2015/2120 voor advies doorstuurt aan het BIPT.
76. In de periode die bestreken wordt door dit verslag diende geen enkel dergelijk advies verstrekt te worden.
77. Ook het Kabinet van de Minister bevoegd voor telecommunicatie en digitale agenda ontvangt af en toe klachten, of minstens uitingen van ontevredenheid, omtrent de beweerde schending van netneutraliteit, die hij voor advies doorstuurt aan het BIPT. Dat gebeurde 3 keer in de periode bestreken door dit verslag.
78. Hieronder beschrijft het BIPT de ontvangen meldingen, zijn antwoord erop en, waar nog nodig, de opvolging die aan de meldingen gegeven werd:

Thema	ISP(s)	Aantal	Antwoord en/of opvolging BIPT
Zero-rating	Proximus Telenet	6	Het BIPT legde, hetzij rechtstreeks, hetzij via de minister, <ul style="list-style-type: none"><li>– het toepasselijke kader uit (waaronder het gegeven dat zero-rating niet <i>per se</i> verboden wordt door de Verordening en dat ingrijpen pas na lancering kan, na analyse van de feiten en cijfers), alsook</li><li>– zijn acties op het vlak van zero-rating (waaronder verwijzing naar zijn <a href="#">controleverslag</a> betreffende de Tuttimus, Mobilus en Bizz-aanbiedingen en zijn verdere monitoringactiviteiten)</li></ul>

Verhinderen van tethering	Lycamobile	1	Op basis van de klacht deed het BIPT een steekproef met een simkaart van Lycamobile en met simkaarten van twee andere providers. Bij geen van die controles van het BIPT werd het blokkeren van tethering vastgesteld.
Bekijken van sites om zero-rating uit te voeren	Orange	1	Het BIPT gaf de nodige technische uitleg en de grenzen van wat volgens hem toelaatbaar is. Het BIPT liet weten dat ISPs ten behoeve van de uitvoering van zero-rating zeker niet de inhoud van de site of applicatie mag analyseren die gelezen, beluisterd of bekeken wordt.

## Hoofdstuk 4 Conclusie

78. In dit derde 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.
79. De voorbije verslaggevingsperiode was de periode waarin het BIPT belangrijke projecten rond het meten van de kwaliteit van de ervaring van de internettoegangsdiens uitrolde. Zo heeft het BIPT een applicatie gelanceerd waarmee de kwaliteit van de ervaring op het terrein kan worden gemeten via de gebruikers (*crowdsourcing*). Tevens publiceerde het BIPT op zijn nieuwe dataportaal [www.bipt-data.be](http://www.bipt-data.be) de resultaten van *drive-tests*, uitgevoerd door meetwagens van het BIPT in september 2018.
80. Zero-rating werd in de periode 1 mei 2018 – 30 april 2019 hoofdzakelijk gemonitord, zonder dat er globaal reden bleek te zijn om in te grijpen. In twee gevallen meende het BIPT evenwel in te moeten grijpen, telkens ten aanzien van Proximus.
81. In het eerste geval (de tijdelijke actie van de zero-rating van de wedstrijden van de Belgische nationale ploeg in het kader van het WK voetbal in Rusland) paste Proximus, onder druk van de snelle, preliminaire analyse van het BIPT, zijn implementatie op belangrijke punten én vóór de start eigenlijke WK-wedstrijden aan.
82. In het tweede geval (de zero-rating binnen Epic stories en beats) meende het BIPT ten gronde een krapte vast te moeten stellen, die bedreigend was of zou kunnen worden voor de bescherming van de eindgebruikersrechten. Zijn ingrijpen hier heeft geleid tot een mix van corrigerende maatregelen bij Proximus, waaronder het openstellen van zijn zero-rating platform voor andere Content Partners, die in de volgende periode met bijzondere aandacht zal opgevolgd worden. Verder heeft Proximus ook besloten om het commercieel data-forfait te verhogen van 3GB naar 4GB voor Epic beats. Deze laatste maatregel is nog niet geanalyseerd door het BIPT. Wat de eerste maatregel betreft, behield het BIPT zich het recht voor om, naast de opmerkingen die hij leverde<sup>27</sup>, eventuele verdere aanpassing van clausules van de Algemene Voorwaarden te vereisen, op grond van (gegronde) opmerkingen die geïnteresseerde Content Providers (of anderen) aan het BIPT doen toekomen, volgend op de concrete behandeling van toetredingscases door Proximus of na de publicatie van de Algemene Voorwaarden op de website van Proximus.
83. Het BIPT noteerde slechts enkele klachten rond netneutraliteit en beantwoordde deze, in lijn met het wettelijk kader en de richtsnoeren van BEREC.
84. Globaal genomen meent het BIPT dat er geen grote redenen tot bezorgdheid zijn in België op het vlak van open-internettoegang:

---

<sup>27</sup> En die door Proximus werden verwerkt in de periode na 30 april 2019.

- er zijn geen gevallen van blokkeringen van diensten of applicaties in het netwerk vastgesteld.
- Op het vlak van de keuzemogelijkheden van de eindgebruikers zijn de inbegrepen mobiele datavolumes in de aanbiedingen van de ISPs opnieuw groter geworden, om de evolutie van het toenemende mobiele dataverkeer op te vangen.
- In het geval van de zero-rating binnen Epic heeft het BIPT evenwel, zoals hierboven beschreven, ingegrepen.

85. Het BIPT stelt op het vlak van zero-rating tot slot ook vast dat deze commerciële praktijk in België tot nu toe enkel gelanceerd wordt door mobiele netwerkoperatoren. Het BIPT neemt zich voor een onderzoek te voeren naar de oorza(a)k(en) hiervan, met inbegrip van een onderzoek naar de vraag of de wholesale-aanbiedingen van mobiele netwerkoperatoren die zero-rating toepassen voldoende economische ruimte geven aan hun MVNO's om retail-aanbiedingen met een zero-rating component uit te werken.

Axel Desmedt  
Lid van de Raad

Jack Hamande  
Lid van de Raad

Luc Vanfleteren  
Lid van de Raad

Michel Van Bellinghen  
Voorzitter van de Raad