

**Besluit van de Raad van het BIPT
van 14 januari 2020
betreffende de niet-naleving door Proximus van de
regels in verband met de identificatie van de
eindgebruikers van voorafbetaalde kaarten**

NIET-VERTROUWELIJKE VERSIE

INHOUDSOPGAVE

| | |
|--|----|
| 1. DOEL | 3 |
| 2. WETTELIJKE BASIS EN PROCEDURE | 3 |
| 2.1. Wettelijke basis | 3 |
| 2.1. Bepalingen van toepassing in deze zaak..... | 5 |
| 2.1. Procedure | 5 |
| 3. GEBREK AAN KOPIE VAN HET PASPOORT | 6 |
| 3.1. Uiteenzetting van de problematiek..... | 6 |
| 3.1. Beoordeling door het BIPT..... | 7 |
| 4. GEEN GEBRUIK VAN DE CHECKDOC VOOR DE eID | 7 |
| 4.1. Uiteenzetting van de problematiek..... | 7 |
| 4.1. Beoordeling door het BIPT..... | 8 |
| 5. MAATREGELEN GENOMEN DOOR PROXIMUS..... | 9 |
| 5.1. Manuele invoer van de gegevens..... | 9 |
| 5.1. Bewaring van documenten door de verkooppunten..... | 9 |
| 6. BOETE | 9 |
| 6.1. Noodzaak om een boete op te leggen..... | 9 |
| 6.2. Principes voor de berekening van het bedrag | 10 |
| 6.3. Berekening van het bedrag..... | 11 |
| 6.3.1. <i>In aanmerking genomen omzet</i> | 11 |
| 6.3.2. <i>De ernst van de inbreuk</i> | 12 |
| 6.3.3. <i>Verzwarende en verzachtende omstandigheden</i> | 14 |
| 6.3.4. <i>Uiteindelijke berekening van het bedrag van de boete</i> | 15 |
| 7. BESLUIT..... | 16 |
| 8. BEROEPSMOGELIJKHEDEN | 17 |

1. DOEL

1. Met dit besluit legt het BIPT aan Proximus een administratieve boete op ten belope van € 150.000 wegens de niet-naleving van de regels in verband met de identificatie van de eindgebruikers van mobiele openbare elektronische-communicatiediensten verstrekt op basis van een voorafbetaalde kaart (hierna "identificatie van de eindgebruikers"), met name:
 - a) artikel 127 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie (hierna de "WEC"), zoals gewijzigd in september 2016¹;
 - b) het koninklijk besluit van 27 november 2016 betreffende de identificatie van de eindgebruiker van mobiele openbare elektronische-communicatiediensten die worden geleverd op basis van een voorafbetaalde kaart (hierna het koninklijk besluit van 27 november 2016).
2. Uit deze regels vloeit het volgende voort. Sedert 17 december 2016 is het voor een operator verboden om een voorafbetaalde kaart te activeren zonder dat de eindgebruiker vooraf geïdentificeerd is². Tegen uiterlijk 7 juni 2017 moesten de operatoren de niet-geïdentificeerde eindgebruikers van oude voorafbetaalde kaarten afsluiten (de voorafbetaalde kaarten die waren gekocht vóór de inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 27 november 2016)³. Tegen uiterlijk 30 juni 2017 dienden de operatoren checkdoc.be in te voeren (hierna checkdoc) voor de eID-kaarten. Aan de hand van checkdoc kan worden nagegaan of een eID-kaart werd gestolen of verloren⁴.

2. WETTELIJKE BASIS EN PROCEDURE

2.1. Wettelijke basis

3. Dit besluit wordt genomen op grond van artikel 21 van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector (hierna de "BIPT-statuuwet"), dat als volgt luidt:

¹ Wijziging bij de wet van 1 september 2016 tot wijziging van artikel 127 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie en van artikel 16/2 van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst.

² Zie artikel 127, § 3, van de WEC: "*Totdat de maatregelen, bedoeld in § 1, in werking treden, is het verbod bedoeld in § 2 niet van toepassing op de mobiele openbare elektronische-communicatiediensten die worden geleverd op basis van een voorafbetaalde kaart*". Het koninklijk besluit van 27 november 2016 ("*de maatregelen, bedoeld in § 1*") is in werking getreden op 17 december 2016.

³ Zie artikel 127, § 3, van de WEC: "*De in dit koninklijk besluit gedefinieerde, niet-geïdentificeerde eindgebruikers van voorafbetaalde kaarten die zijn gekocht voor de inwerkingtreding van het koninklijk besluit bedoeld in paragraaf 1, identificeren zich binnen de termijn die wordt vastgesteld door de operator of de aanbieder bedoeld in artikel 126, § 1, eerste lid, waarbij deze termijn niet langer mag zijn dan zes maanden na de bekendmaking van het koninklijk besluit bedoeld in paragraaf 1.*" Het koninklijk besluit van 27 november 2016 is gepubliceerd op 7 december 2016. Wat betreft het verplicht afsluiten van de niet-geïdentificeerde eindgebruikers, zie artikel 127, § 5, van de WEC.

⁴ De artikelen 11, § 1, en 20 van het koninklijk besluit van 27 november 2016.

“Art. 21. § 1. Indien de Raad over een reeks aanwijzingen beschikt die zouden kunnen wijzen op een overtreding van de wetgeving of reglementering waarvan de naleving door het Instituut wordt gecontroleerd of van de besluiten van het Instituut genomen ter uitvoering van die wetgeving of reglementering, deelt hij in voorkomend geval zijn grieven mee aan de betrokkene, alsook de beoogde maatregelen bedoeld in paragraaf 5 die toegepast zullen worden, indien de overtreding bevestigd wordt.

§ 2. De Raad stelt de termijn vast waarover de betrokkene beschikt om het dossier te raadplegen en zijn schriftelijke opmerkingen voor te leggen. Deze termijn mag niet korter zijn dan tien werkdagen.

§ 3. De betrokkene wordt uitgenodigd om te verschijnen op de datum die door de Raad wordt vastgesteld en per aangetekende brief wordt meegedeeld. Hij mag zich laten vertegenwoordigen door de raadsman van zijn keuze.

§ 4. De Raad kan elke persoon horen die een nuttige bijdrage kan leveren tot zijn informatie, hetzij ambtshalve, hetzij op verzoek van de betrokkene.

§ 5. Indien de Raad een overtreding constateert, kan hij in een of meer besluiten, een of meer van de volgende maatregelen aannemen:

1° het bevel om een eind te maken aan de overtreding, hetzij onmiddellijk, hetzij binnen de redelijke termijn die hij bepaalt, voor zover deze overtreding niet is stopgezet.

1°/1 voorschriften in verband met de manier waarop de overtreding ongedaan moet worden gemaakt;

2° de betaling binnen de termijn bepaald door de Raad van een administratieve boete die aan de Schatkist toekomt ten bedrage van maximaal 5.000 euro voor natuurlijke personen en van maximaal 5 % van de omzet van de overtreder gedurende het jongste volledige boekjaar in de sector voor elektronische communicatie of voor postdiensten in België of, indien de overtreder geen activiteiten ontwikkelt waarmee een omzet wordt behaald, ten bedrage van maximaal 1.000.000 euro voor rechtspersonen.[...];

3° het bevel om de levering van een dienst of dienstenpakket die bij voortzetting zou leiden tot een aanzienlijke verstoring van de mededinging, te staken of op te schorten zolang de toegangsverplichtingen die na een marktanalyse uitgevoerd overeenkomstig de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie zijn opgelegd, niet worden nageleefd op de wijze bepaald door de Raad.

Bij gebrek aan gegevens over de in het tweede lid, 2°, bedoelde omzet, kan het Instituut een omzet bepalen op basis van gegevens verkregen van derden of op basis van de omzet van een vergelijkbare persoon.

§ 6. Indien de overeenkomstig paragraaf 5 genomen maatregelen niet hebben geleid tot de stopzetting van de overtreding, kan de Raad, na het volgen van de procedure bepaald in de paragrafen 1 tot 5, een administratieve boete opleggen waarvan het bedrag of het percentage maximaal het dubbele is van het bedrag of het percentage vermeld in paragraaf 5, tweede lid, 2°.

§ 7. Indien de maatregelen die overeenkomstig paragraaf 5 worden genomen, de overtreding niet hebben kunnen verhelpen

en als het gaat om een ernstige of herhaalde overtreding kan de Raad bovendien :

1° de toegekende gebruiksrechten, waarvan de voorwaarden niet nageleefd werden, opschorten of intrekken of

2° de volledige of gedeeltelijke opschorting bevelen van de exploitatie van het netwerk of van de

levering van de betrokken dienst, alsook van het te koop aanbieden of het gebruik van

alle betreffende diensten of producten;

§ 8. Ieder besluit dat overeenkomstig dit artikel wordt genomen wordt onverwijld per aangetekende brief aan de betrokkene en aan de minister meegegeed en bekendgemaakt op de website van het Instituut.

Het besluit vermeldt de redelijke termijn waarbinnen de betrokkene aan de opgelegde maatregel of maatregelen dient te voldoen."

2.1. Bepalingen van toepassing in deze zaak

4. Artikel 127, § 1, zevende lid, van de WEC schrijft het volgende voor:

"De operator of de aanbieder bedoeld in artikel 126, § 1, eerste lid, bewaart een kopie van de andere identificatiedocumenten dan de Belgische elektronische identiteitskaart".

5. Het koninklijk besluit van 27 november 2016 bepaalt onder andere het volgende:

- *"Wat betreft de nieuwe voorafbetaalde kaarten, mag de betrokken onderneming de kaart maar activeren, voor zover ze vooraf de eindgebruiker geïdentificeerd heeft" (artikel 7, derde lid);*
- *"Wanneer de eindgebruiker een Belgische identiteitskaart voorlegt om zich te identificeren, verifieert ze systematisch, voor de activering van de voorafbetaalde kaart, dat deze niet werd gestolen of niet het voorwerp heeft uitgemaakt van fraude". (artikel 11, § 1);*
- *"De betrokken ondernemingen stellen de systematische verificatie bedoeld in artikel 11, § 1, tweede lid, uiterlijk op 30 juni 2017 in". (artikel 20, derde lid)*

2.1. Procedure

6. Deze procedure werd gevolgd:

- a) Op 19 juli 2019 heeft het BIPT aan Proximus het ontwerp van dit besluit toegestuurd;
- b) In een brief van 19 augustus 2019 heeft Proximus daarop gereageerd (hierna "de schriftelijke opmerkingen van 19 augustus 2019");
- c) Op 11 september 2019 is Proximus gehoord door de Raad van het BIPT;
- d) Op 6 december 2019 is het ontwerpbesluit voorgelegd aan de mediaregulatoren. De mediaregulatoren hebben aan het BIPT gemeld dat ze geen opmerkingen hadden.

3. GEBREK AAN KOPIE VAN HET PASPOORT

3.1. Uiteenzetting van de problematiek

7. Tussen 16 en 25 juli 2018 hebben de officiers van gerechtelijke politie (hierna OGP) van het BIPT controles uitgevoerd in 8 verkooppunten van voorafbetaalde kaarten van Proximus. In 5 verkooppunten is een voorafbetaalde kaart geactiveerd met een paspoort van een OGP zonder dat van dat paspoort een kopie is gemaakt zoals voorgeschreven door artikel 127, § 1, van de WEC⁵. Vier van die vijf verkooppunten zijn eigendom van Proximus.
8. Met een e-mail van 26 juli 2018 hebben de OGP's van het BIPT dit laten weten aan Proximus.
9. Op 3 augustus 2018 heeft Proximus het BIPT laten weten dat het de verkooppunten heeft herinnerd aan de procedures voor de identificatie van de eindgebruikers van voorafbetaalde kaarten.
10. Op 10 augustus 2018 heeft Proximus het BIPT laten weten dat het in de loop van de maand september wijzigingen zou doorvoeren in de interne procedures voor de identificatie van de eindgebruikers van voorafbetaalde kaarten. Op 24 augustus heeft Proximus aan het BIPT gemeld dat het de mogelijkheid schorste om zich te identificeren met behulp van een paspoort voor de voorafbetaalde kaarten in afwachting van de toepassing van de voormelde wijzigingen (schorsing in werking vanaf 27 augustus 2018). Volgens de uitleg van Proximus wordt die schorsing verklaard door het feit dat de invoering van de voormelde wijzigingen aanzienlijk veel tijd in beslag nam.
11. Op 13 september 2018 is Proximus opnieuw begonnen met het identificeren van de eindgebruikers van voorafbetaalde kaarten via een paspoort op basis van een nieuwe identificatieprocedure, waarbij de voorafbetaalde kaart pas geactiveerd werd na manuele verificatie van de scan van het paspoort door Mifratel, externe partner van Proximus, dat eerst voor elke scan, onder andere de kwaliteit en leesbaarheid van de identificatiegegevens nakijkt:
 - a) Als het resultaat van de controle door Mifratel positief is, dan wordt de voorafbetaalde kaart onmiddellijk geactiveerd;
 - b) Als het resultaat van de controle negatief is, wordt het verkooppunt er telefonisch of via e-mail van verwittigd en wordt het uitgenodigd om de situatie te regulariseren (terugzending van de scan overeenkomstig de toepasselijke reglementering);
 - c) Zonder een volledig en door Mifratel gevalideerd dossier wordt de voorafbetaalde kaart niet geactiveerd.
12. Bovendien controleert Proximus zelf op basis van een steekproef, de verificaties uitgevoerd door Mifratel. Als Proximus een fout ontdekt in de steekproef (bijvoorbeeld een schrijffout) dan corrigeert het die onmiddellijk.

⁵ Artikel 127, § 1, van de WEC: "De operator of de aanbieder bedoeld in artikel 126, § 1, eerste lid, bewaart een kopie van de andere identificatiedocumenten dan de Belgische elektronische identiteitskaart."

13. Op 19, 25 en 26 september 2018 hebben de OGP's van het BIPT vastgesteld dat de verkooppunten van Proximus wel degelijk een kopie van het paspoort namen tijdens de identificatie van de eindgebruiker.
14. Op 25 september 2018 heeft Proximus zijn interne procedure gelanceerd voor de heridentificatie van alle voorafbetaalde kaarten waarvoor er geen kopie van het paspoort beschikbaar was of de kopie van onvoldoende kwaliteit werd geacht.
15. Op 1 oktober 2018 hebben de OGP's van het BIPT Proximus gehoord. Volgens de verklaringen van Proximus zijn ongeveer [vertrouwelijk] eindgebruikers van voorafbetaalde kaarten geïdentificeerd op basis van een paspoort en voor [vertrouwelijk] eindgebruikers, was er geen kopie van het paspoort gemaakt overeenkomstig de toepasselijke bepalingen. Proximus heeft hen gevraagd om zich nogmaals te identificeren tegen uiterlijk 29 september 2018. Bij uitblijven van een nieuwe identificatie is de simkaart geblokkeerd, zodat de eindgebruiker geen oproepen meer kon doen, noch ontvangen.
16. Op 26 maart 2019 hebben de OGP's van het BIPT kennis genomen van het feit dat Proximus de identificatie met een Belgisch paspoort niet meer toestond, maar enkel met de eID of een buitenlands paspoort.

3.1. Beoordeling door het BIPT

17. Het BIPT meent dat Proximus de wetgeving niet correct heeft toegepast wanneer de eindgebruikers een paspoort voorlegden om zich te identificeren (geen kopie van het paspoort)⁶. De inbreuk strekt zich uit van 17 december 2016 (datum van inwerkingtreding van de reglementering betreffende de identificatie van de eindgebruikers van voorafbetaalde kaarten) tot augustus 2018 (informatie aan de verkooppunten en schorsing van de activering van voorafbetaalde kaarten op basis van een paspoort).

4. GEEN GEBRUIK VAN DE CHECKDOC VOOR DE eID

4.1. Uiteenzetting van de problematiek

18. Op 19 september 2018 hebben de OGP's van het BIPT het volgende vastgesteld tijdens een controle in een verkooppunt van voorafbetaalde kaarten van Proximus. Wegens computerproblemen om de OGP te identificeren met behulp van zijn paspoort heeft een bediende van het verkooppunt de simkaart van de OGP geactiveerd met een eID-kaart, die, volgens de verklaring van dat verkooppunt, door een andere klant vergeten was in dat verkooppunt. Hij heeft dus een eID-kaart gebruikt die bij de politie was aangegeven als verloren/gestolen. Tevens is gebleken dat het verkooppunt over verschillende identiteitskaarten beschikte die als verloren of gestolen waren aangegeven.

⁶ Artikel 127, § 1, van de WEC: "De operator of de aanbieder bedoeld in artikel 126, § 1, eerste lid, bewaart een kopie van de andere identificatiedocumenten dan de Belgische elektronische identiteitskaart." "

19. Er is gebleken dat die identiteitskaart drie keer is gebruikt om een voorafbetaalde kaart te registreren op naam van een andere persoon dan de houder van de identiteitskaart (waaronder één keer in het kader van de controle door de OGP van het BIPT). Welnu, krachtens de artikelen 11, § 1, en 20 van het koninklijk besluit van 27 november 2016 moest Proximus uiterlijk 30 juni 2017 checkdoc invoeren voor de eID-kaarten. Aan de hand van checkdoc kan worden nagegaan of een identiteitskaart werd gestolen of verloren. Het BIPT betwist niet dat Proximus checkdoc wel degelijk heeft ingevoerd, maar blijkbaar waren de verkooppunten in staat om het niet te gebruiken, zoals uit de volgende paragraaf blijkt.
20. Tijdens zijn hoorzitting op 1 oktober 2018 door de OGP's van het BIPT heeft Proximus verklaard dat wanneer het verkooppunt de gegevens manueel in zijn computersystemen invoert, het verkooppunt de site checkdoc moet openen en controleren of de voorgelegde identiteitskaart geldig is. Deze instructies van Proximus zijn niet gevolgd door het verkooppunt dat door de OGP's van het BIPT is gecontroleerd.
21. Proximus heeft de volgende oplossingen ingesteld zowel voor het verleden als voor de toekomst:
 - a) Volgens de uitleg van Proximus zijn [vertrouwelijk] voorafbetaalde kaarten geïdentificeerd op basis van het manuele proces voor de identificatie van eID-kaarten. Voor [vertrouwelijk] voorafbetaalde kaarten was het relevant om de checkdoc-test uit te voeren, wat het heeft gedaan in de maand oktober 2018. Dat heeft [vertrouwelijk] positieve controles en [vertrouwelijk] negatieve controles opgeleverd. Proximus heeft voor die [vertrouwelijk] klanten een nieuwe identificatie gevraagd. De klanten die zich niet opnieuw hebben geïdentificeerd, zijn geblokkeerd.
 - b) Op 5 oktober 2018 heeft Proximus in een brief het volgende gemeld aan het BIPT: "*Vanaf vrijdag 5 oktober is het niet meer mogelijk om een manuele identificatie uit te voeren via de shops met een Belgisch elektronische identiteitskaart. De identificatie met een Belgisch elektronische identiteitskaart is [...] nog mogelijk via het automatische identificatieproces waar de checkdoc verificatie systematisch gegarandeerd is*", wat de OGP's hebben kunnen vaststellen bij een controle op 26 maart 2019. Onder "*automatisch identificatieproces*" verstaat het BIPT het lezen van de eID met behulp van een "*e-reader*" (identiteitskaartlezer).

4.1. Beoordeling door het BIPT

22. Het BIPT is van oordeel dat Proximus geen verplicht gebruik van checkdoc door de verkooppunten heeft gewaarborgd wanneer het voorgelegde identificatiedocument een eID-kaart is en dit van 30 juni 2017 (datum waarop checkdoc ingesteld moest worden) tot 5 oktober 2018 (datum waarop de identificatie van de eindgebruiker technisch niet meer mogelijk is zonder gebruik van checkdoc).

5. MAATREGELEN GENOMEN DOOR PROXIMUS

5.1. Manuele invoer van de gegevens

23. Tijdens de hoorzitting van het personeel van het verkooppunt bedoeld in paragraaf 18 op 21 september 2018 en op 1 oktober 2018 is gebleken dat de gegevens van de klant manueel waren ingevoerd in het computersysteem van Proximus en dit zowel voor de Belgische identiteitskaarten als voor de paspoorten. De eID-kaartlezer wordt niet meer gebruikt sedert de update van het besturingssysteem van Windows. In geval van manuele invoer van de gegevens verschijnt een lijst met de gegevens die reeds in het systeem zijn ingevoerd, wat het risico doet ontstaan dat deze gegevens op bedrieglijke wijze opnieuw worden gebruikt door het verkooppunt voor een nieuwe identificatie.
24. Op 5 oktober 2018 heeft Proximus de volgende maatregelen genomen:
- a) Communicatie naar alle verkooppunten dat bij wijze van voorzorgsmaatregel de manuele activering van voorafbetaalde kaarten tijdelijk niet meer toegestaan is en technisch geblokkeerd wordt in AOL (tool voor de activering van de voorafbetaalde kaarten);
 - b) Enkel het identificatieproces met eID Reader, via Proximus.be en paspoort blijft actief;
 - c) Afschaffing van het rolmenu in AOL waardoor de laatste geactiveerde voorafbetaalde kaarten te zien zijn.
25. Het BIPT houdt geen bezwaar tegen Proximus in aanmerking en concludeert dat deze laatste maatregelen heeft genomen om een frauduleus hergebruik door de verkooppunten van de identificatiegegevens te voorkomen.

5.1. Bewaring van documenten door de verkooppunten

26. Op 21 mei 2019 heeft Proximus het BIPT gemeld welke maatregelen het heeft genomen om ervoor te zorgen dat de verkooppunten de identificatiegegevens en -stukken onmiddellijk vernietigen bij de activering van de voorafbetaalde kaart. Het BIPT houdt geen bezwaar tegen Proximus in aanmerking maar neemt kennis van de verklaringen van dit bedrijf.

6. BOETE

27. In het kader van de keuze van de administratieve boete als sanctie en van de berekening van het bedrag ervan, heeft het BIPT in de mate van het mogelijke rekening gehouden met de motieven van het arrest van het Marktenhof in de zaak Skype (arrest van 2 oktober 2019, in zaak 2016/AR/1312).

6.1. Noodzaak om een boete op te leggen

28. Het BIPT is van oordeel dat het opleggen van een administratieve boete aan Proximus gerechtvaardigd is om de volgende redenen:

- a) De niet-gerespecteerde bepalingen zijn aangenomen in het kader van de strijd tegen het terrorisme en de mensenhandel. Het kunnen identificeren van gebruikers van voorafbetaalde kaarten vormt hier een essentieel onderdeel van;
- b) De vastgestelde inbreuken schaden het vertrouwen dat de eindgebruikers in de operatoren moeten kunnen hebben. Dat vertrouwen omvat ook de zekerheid dat de eID-kaarten van de eindgebruikers die bij de politie als verloren/gestolen zijn aangegeven, door de operatoren niet kunnen worden gebruikt om voorafbetaalde kaarten te activeren voor andere eindgebruikers;
- c) Om het respecteren van de wettelijke verplichtingen door operatoren te waarborgen, is een eenvoudige waarschuwing onvoldoende. Het niet opleggen van een boete kan de indruk wekken dat de operatoren de wetgeving mogen overtreden zonder financiële sancties te hoeven vrezen, en dat ze zich pas naar de wet hoeven te schikken nadat de officieren van gerechtelijke politie van het BIPT hun meedelen dat zij een overtreding hebben vastgesteld;
- d) Inbreuken op de verplichting tot correcte identificatie van eindgebruikers van voorafbetaalde kaarten hebben in het verleden reeds geleid tot het opleggen van een boete door het BIPT⁷.

6.2. Principes voor de berekening van het bedrag van de boete

29. Het bedrag van de boete moet evenredig zijn met de ernst van de overtreding en moet ook een afschrikkend effect hebben, zowel ten zichte van Proximus als van de andere operatoren.
30. Het maximumbedrag van de boete is *“maximaal 5 % van de omzet van de overtreder gedurende het jongste volledige boekjaar in de sector voor elektronische communicatie of voor postdiensten in België”* (artikel 21, § 5, 2°, van de BIPT-statuutwet). Het meest recente volledige boekjaar dat voor het BIPT bekend is, is boekjaar 2018. In de loop van het boekjaar 2018 heeft Proximus een totale omzet in de elektronische-communicatiesector verwezenlijkt van [vertrouwelijk]. Het BIPT kan dus aan Proximus een boete opleggen van maximaal € [vertrouwelijk] (namelijk 5% van het totale omzetcijfer in de elektronische-communicatiesector). Het bedrag van de boete dat in het onderhavige geval in aanmerking wordt genomen, ligt ver onder dat maximumbedrag. Het uiteindelijke bedrag van de boete die opgelegd wordt aan Proximus is immers 150.000 euro, wat slechts bij benadering [vertrouwelijk] % vertegenwoordigt van de omzet die Proximus in 2018 heeft behaald.
31. Het BIPT detailleert in de volgende paragrafen de elementen waarmee het rekening heeft gehouden voor de berekening van het bedrag van de boete.

⁷ Besluit van de Raad van het BIPT van 15/06/2018 betreffende het opleggen aan Lycamobile van maatregelen bepaald in artikel 21 van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector in het kader van de identificatie van de eindgebruikers van voorafbetaalde kaarten en besluit van de Raad van het BIPT van 24/04/2019 betreffende de niet-naleving door Lycamobile van de wetgeving in verband met de identificatie van de eindgebruikers van voorafbetaalde kaarten.

6.3. Berekening van het bedrag

6.3.1. In aanmerking genomen omzet

32. Voor de berekening van het bedrag van de boete en overeenkomstig zijn huidige praktijk⁸, houdt het BIPT rekening met de omzet op de markt die verband houdt met de inbreuk. Het gaat meer bepaald om de particuliere markt voor mobiele diensten die aangeboden worden met behulp van voorafbetaalde kaarten.
33. Volgens de informatie meegedeeld door Proximus aan het BIPT voor het jaar 2018 heeft dit bedrijf een nettoretailomzet (zonder btw) gegenereerd voor de particuliere markt van de mobiele diensten verstrekt door middel van voorafbetaalde kaarten van € [vertrouwelijk]⁹. Vervolgens wordt dat omzetcijfer vermenigvuldigd met het aantal jaren dat werd deelgenomen aan de inbreuk om rekening te houden met de duur van de inbreuk¹⁰.
34. Wat betreft de eerste inbreuk (gebrek aan kopie van het paspoort) meent het BIPT dat vanaf de datum waarop het verplicht is geworden om de eindgebruikers van voorafbetaalde kaarten te identificeren (17 december 2016) tot de maand augustus 2018 (voorlichting van de verkooppunten en schorsing van de activering van voorafbetaalde kaarten op basis van een paspoort), Proximus niet in regel was met de reglementering betreffende de voorafbetaalde kaarten, namelijk gedurende een periode van ongeveer 1 jaar en 8 maanden.
35. Wat de tweede inbreuk betreft (geen gebruik van checkdoc) is het BIPT van oordeel dat de inbreuk als begindatum 30 juni 2017 heeft (datum van verplichte invoering van checkdoc) en duurde tot 5 oktober 2018 (datum waarop Proximus aangeeft dat het het gebruik van checkdoc verplicht heeft gesteld), namelijk een periode van ongeveer 1 jaar en drie maanden.
36. Het BIPT stelt vast dat de overtredingen redelijk lang zijn en en gemiddeld 1 jaar en 6 maanden duren. Het nettoretailinkomen waarmee het BIPT rekening houdt is dus anderhalf (1,5) keer dat inkomen (€ [vertrouwelijk]), d.i. € [vertrouwelijk].
37. Proximus vindt dat de duur van de inbreuk overdreven is. De termijn begint te lopen vanaf de inwerkingtreding van de wettelijke verplichtingen. Het BIPT heeft de inbreuken echter pas "*veel later*" vastgesteld. Proximus vindt dat de boete enkel zou mogen slaan op de periode waarop de conclusies van het BIPT betrekking hebben.

⁸ Zie wat dat betreft de volgende besluiten van het BIPT: Besluit van de Raad van het BIPT van 27 april 2017 betreffende het opleggen van een administratieve boete aan Brutélé wegens de niet-naleving van artikel 4/1 van het ministerieel besluit van 12 november 2009 tot vaststelling van het niveau van specificatie van de basisfactuur inzake elektronische communicatie; Besluit van de Raad van het BIPT van 12 oktober 2017 betreffende het opleggen van een administratieve boete aan Orange Belgium NV wegens het niet-naleven van artikel 4/1 van het ministerieel besluit van 12 november 2009 tot vaststelling van het niveau van specificatie van de gespecificeerde basisfactuur inzake elektronische communicatie.

⁹ Deze omzet is de omzet na aftrek van de kortingen en creditnota's.

¹⁰ Zie wat dat betreft het besluit van de Raad van het BIPT van 15 juni 2018 betreffende het opleggen aan Lycamobile van maatregelen bepaald in artikel 21 van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector in het kader van de identificatie van de eindgebruikers van voorafbetaalde kaarten.

38. Het BIPT is van mening dat de termijnen van controle en vervolging redelijk zijn. De vervolgingstermijn valt in het jaar dat volgt op de inwerkingtreding van de gecontroleerde bepalingen. Wat betreft de duur van de eigenlijke inbreuken stelt Proximus niet vast dat het de bepalingen waarover het gaat in acht heeft genomen, vanaf de inwerkingtreding ervan, namelijk op 17 december 2016 wat betreft de kopie van het paspoort en 30 juni 2017 wat de invoering van checkdoc betreft, of voor welke periode dan ook na die datum.

6.3.2. De ernst van de inbreuk

39. Het BIPT is van oordeel dat de inbreuken, tezamen genomen, een ernstige inbreuk op de toepasselijke reglementering vormen en neemt een percentage van 0,5% in aanmerking om de volgende redenen.

40. Uit de hoorzitting van Proximus van 1 oktober 2018 blijkt dat van de ongeveer [vertrouwelijk] op basis van een paspoort geïdentificeerde eindgebruikers van voorafbetaalde kaarten, [vertrouwelijk] eindgebruikers niet overeenkomstig de wetgeving waren geïdentificeerd. Het gaat dus om een zeer belangrijk aandeel van verkeerd geïdentificeerde gebruikers ([vertrouwelijk]).

41. Proximus houdt tijdens zijn hoorzitting van 11 september 2019 vol dat de eindgebruiker correct werd geïdentificeerd aangezien het de door de regelgeving minimaal vereiste identificatiegegevens heeft verzameld en bewaard, zelfs al werd er geen kopie gemaakt van het paspoort. Het BIPT betwist niet dat Proximus deze data heeft verzameld en bewaard, wat bijdraagt tot de identificatie van de eindgebruiker, maar benadrukt dat de kopie van het paspoort de overheden in staat stelt om te bepalen of het paspoort al dan niet geldig is (vals document, enz.) en om de geregistreerde identificatiegegevens af te toetsen tegenover de kopie van het paspoort en om vast te stellen dat de geregistreerde gegevens niet (perfect) overeenstemmen met het paspoort. In elk geval heeft Proximus de regelgeving niet in acht genomen (het gebrek aan kopie van het paspoort vormt een inbreuk op artikel 127, § 1, zevende lid, van de WEC).

42. Proximus heeft geoordeeld dat het nodig was om achteraf de checkdoc-test uit te voeren voor 181.526 reeds geregistreerde voorafbetaalde kaarten, wat 52.974 negatieve resultaten heeft opgeleverd. Het gaat dus om een probleem van grote omvang. Bovendien is het niet gebruiken van checkdoc erg problematisch, aangezien dat het mogelijk heeft gemaakt om een persoon te identificeren op basis van de eID-kaart van iemand anders, wat de gerechtelijke autoriteiten kan misleiden.

43. Proximus wil het belang van de negatieve tests die door checkdoc verkregen zijn, relativeren door de volgende argumenten naar voren te schuiven.

44. Volgens Proximus was er maar een erg beperkt aantal identificaties zonder checkdoc die te wijten waren aan een menselijke fout of aan een niet gevolgde procedure. Proximus geeft evenwel geen nauwkeurige cijfers daarover.

45. Volgens Proximus vormt het cijfer van [vertrouwelijk] negatieve resultaten (controle in oktober 2018), geen aanwijzing van het aantal negatieve resultaten die verkregen zouden zijn als checkdoc was toegepast op het moment van de activering van de voorafbetaalde kaarten. Tussen de datum van activering van een voorafbetaalde kaart en de datum van de controle door Proximus via checkdoc (oktober 2018) kunnen verschillende elementen negatieve returns van checkdoc rechtmatig verklaren:
- a) Proximus herinnert eraan dat checkdoc pas verplicht is sedert 30 juni 2017. Wat betreft de voorafbetaalde kaarten die geregistreerd zijn op basis van een manuele identificatieprocedure van de eID-kaart, kan door Proximus, in oktober 2018, niet meer worden vastgesteld welke onder de verplichting van identificatie via checkdoc vielen. Volgens Proximus zou het grootste deel echter niet betrokken zijn (ongeveer [vertrouwelijk] van de voorafbetaalde kaarten waren al geregistreerd op 30 juni 2017). Het BIPT is van oordeel dat zelfs als de cijfers van Proximus gevolgd kunnen worden, dit betekent dat [vertrouwelijk] van [vertrouwelijk] negatieve resultaten, of ongeveer [vertrouwelijk] negatieve controles, hadden moeten leiden tot een weigering om een voorafbetaalde kaart te activeren. Het BIPT is van mening dat dit cijfer nog altijd heel hoog is.
 - b) Volgens Proximus kan een negatief checkdoc-resultaat in oktober 2018 worden verklaard door het feit dat tussen de activering van de voorafbetaalde kaart en de maand oktober 2018 (controle door Proximus via checkdoc), de eID-kaart verloren, gestolen of verlopen kan zijn. Het BIPT betwist dat niet maar houdt vol dat Proximus niet in staat is om het aantal kaarten te becijferen waarop die hypothesen betrekking zouden hebben.
46. Volgens het BIPT stelt het feit dat er onzekerheid bestaat over het precieze aantal eID-kaarten die geweigerd hadden moeten worden als checkdoc was toegepast op het moment van de activering van de voorafbetaalde kaart, de aan Proximus gerichte grief niet opnieuw ter discussie, namelijk dat zijn systeem in de praktijk een manuele verificatie van de eID-kaart door het verkooppunt mogelijk maakte zonder checkdoc toe te passen en dat het duidelijk gaat om een problematiek van grote omvang.
47. Bij het nemen van de boetebesluiten heeft het BIPT al, voor inbreuken die ernstig werden bevonden, een percentage van 0,5%¹¹ of een hoger percentage in aanmerking genomen.

¹¹ Zie wat dat betreft de volgende besluiten: Besluit van de Raad van het BIPT van 29 november 2011 tot het opleggen van een administratieve boete aan Telenet wegens de niet-naleving van artikel 108, § 2, van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie; Besluit van de Raad van het BIPT van 27 april 2017 betreffende het opleggen van een administratieve boete aan Brutélé wegens de niet-naleving van artikel 4/1 van het ministerieel besluit van 12 november 2009 tot vaststelling van het niveau van specificatie van de basisfactuur inzake elektronische communicatie; Besluit van de Raad van het BIPT van 27 april 2017 betreffende het opleggen van een administratieve boete aan Nethys NV wegens de niet-naleving van artikel 4/1 van het ministerieel besluit van 12 november 2009 tot vaststelling van het niveau van specificatie van de basisfactuur inzake elektronische communicatie.

48. Ten slotte werd, in het besluit van het BIPT van 14/01/2020 waarin een boete wordt opgelegd aan Telenet¹², de inbreuk die voortvloeit uit de niet-naleving van de regels in verband met de identificatie van de eindgebruikers van voorafbetaalde kaarten als licht beschouwd, wat heeft geleid tot de toepassing van een graad van ernst van 0,25%. Het percentage dat in dit besluit in aanmerking wordt genomen (0,5%) is hoger om de volgende redenen. Wat betreft de boete die aan Telenet is opgelegd, gaat het enkel om een inbreuk op artikel 127 van de WEC, die bestaat in het feit dat Telenet geen kopie heeft genomen van de paspoorten voor de gebruikers van voorafbetaalde kaarten die geactiveerd zijn met behulp van een internationaal paspoort. Daartegenover staat dat Proximus dezelfde inbreuk pleegt, alsook een tweede inbreuk die bestaat in het niet gebruiken van checkdoc om de eID-kaarten te registreren (inbreuk op het koninklijk besluit van 27 november 2016), waardoor het mogelijk is geweest om voorafbetaalde kaarten te activeren door een beroep te doen op het gebruik van eID-kaarten die bij de politie als verloren/gestolen zijn aangegeven. De combinatie van die twee inbreuken maakt de inbreuk op de sectorale regelgeving ernstig.
49. Het basisbedrag is dus 0,5% vermenigvuldigd met € [vertrouwelijk], d.i. € [vertrouwelijk] (afgerond bedrag).

6.3.3. Verzwarende en verzachtende omstandigheden

50. Het BIPT neemt geen verzwarende omstandigheden in aanmerking maar wel de volgende verzachtende omstandigheden:
- a) Proximus heeft vrijwillig zijn interne procedures herzien om te zorgen voor een correcte identificatie van de eindgebruiker in de toekomst;
 - b) Proximus heeft de situatie van het verleden vrijwillig rechtgezet;
 - c) Proximus heeft het BIPT geholpen met het bepalen van de omvang van de inbreuk door cijfergegevens over de verkeerd geregistreerde voorafbetaalde kaarten mee te delen.
51. Proximus vindt dat het bedrag van de boete nog meer verminderd zou moeten worden, wat het BIPT niet aanvaardt.
52. In zijn schriftelijke opmerkingen van 19 augustus 2019 geeft Proximus aan dat het nooit aan een verkoper heeft toegestaan om verloren of gestolen identiteitskaarten te gebruiken en dat het niet op de hoogte was van dergelijke praktijken. Proximus heeft het hoofd van de winkel geïnformeerd over de inbreuk en over de verantwoordelijkheid van de verkoper in die winkel. Het BIPT betwist die verklaringen van Proximus niet. Wat daarentegen wel aan Proximus wordt verweten is dat zijn computersysteem die onwettelijke praktijk in dat verkooppunt niet verhinderd heeft.

¹² Besluit van de Raad van het BIPT van 14/01/2020 betreffende de niet-naleving door Telenet van de regels in verband met de identificatie van de eindgebruikers van voorafbetaalde kaarten.

53. Proximus herinnert wel aan de relatie van goede huisvader van zijn verkooppunten met het bedrijf, en de communicatie die naar de verkooppunten is uitgegaan en het feit dat een extra "indicator" is verstrekt in het verkoopsysteem, waarbij de verkoper herinnerd wordt aan de noodzaak om via checkdoc te verifiëren, in geval van een manuele invoer van de gegevens van de eID. Die interne procedures zijn volgens Proximus in principe voldoende om aan de wettelijke eisen te voldoen. Het BIPT is evenwel van oordeel dat Proximus er niet mee mag volstaan om enkel te rekenen op de goede wil van zijn verkooppunten voor een correcte identificatie van de eindgebruikers, aangezien Proximus redelijkerwijs kan vermoeden dat niet al zijn verkooppunten zeker steeds zijn instructies zullen volgen, of zelfs ernstige daden stellen (zoals een identiteitskaart gebruiken die door een klant in een verkooppunt vergeten is). Het moet controles en garanties instellen.
54. Bovendien valt te betreuren dat de ontoereikende werking van het systeem van identificatie van de eindgebruikers aan het licht is gebracht door de controles van de OGP's van het BIPT, terwijl Proximus daar zelf had kunnen achterkomen via een interne controle. Bovendien blijft Proximus, krachtens het koninklijk besluit van 27 november 2016 (artikel 7, derde lid) als operator verantwoordelijk voor de identificatie van de eindgebruiker.
55. Proximus ging uit van de veronderstelling dat het merendeel van de identificaties automatisch zou gebeuren via de procedure van automatische lezing van de eID-kaart. De manuele procedure van verificatie van de eID-kaart is volgens Proximus ingesteld, voor het geval waarin de automatische procedure met de elektronische eID-kaartlezer tijdelijk onbeschikbaar zou zijn. Bij een defect of falen van de automatische methode kan de verkoper de gegevens van de eID-kaart manueel intikken voor identificatiedoeleinden. Volgens het BIPT had Proximus zich er rekenschap van moeten geven dat de manuele procedure in de praktijk de methode was geworden die het meest door de verkooppunten werd gebruikt om de gebruiker te identificeren en niet de uitzondering, zoals aanvankelijk de bedoeling was.

6.3.4. Uiteindelijke berekening van het bedrag van de boete

56. Het BIPT verlaagt het bedrag van de boete € [vertrouwelijk] naar € 150.000 (afgerond bedrag) in het licht van de verzachtende omstandigheden.
57. De vermindering die wegens de verzachtende omstandigheden is doorgevoerd [vertrouwelijk] % is aanzienlijk. Ze wordt gerechtvaardigd door de specifieke omstandigheden in deze zaak, met name het proactieve gedrag van Proximus sedert de vaststelling van de inbreuk en de wil van dit bedrijf die daaruit lijkt voort te vloeien om dergelijke inbreuken niet meer te herhalen. De omvang van de vermindering is ook gerechtvaardigd ten aanzien van de percentages die het BIPT al gehanteerd heeft in vergelijkbare omstandigheden (tot -90%). Het BIPT merkt daarbij op dat de uiteindelijk opgelegde boete slechts bij benadering [vertrouwelijk] % vertegenwoordigt van de omzet van Proximus die in de loop van het meest recente volledige boekjaar in de elektronische-communicatiesector in België behaald is, wat heel ver onder het wettelijke maximum ligt dat toegestaan is door artikel 21 van de BIPT-statuuwet. Deze verschillende overwegingen dragen ertoe bij dat de boete die opgelegd wordt in de onderhavige omstandigheden evenredig is.

58. Het BIPT meent dat de boete opgelegd aan Proximus nog altijd afschrikt aangezien, in geval van een nieuwe inbreuk van Proximus op de regelgeving met betrekking tot de identificatie van de eindgebruikers, het BIPT een veel hogere boete of een strengere sanctie zou kunnen opleggen.

7. BESLUIT

59. Het BIPT stelt vast dat Proximus een inbreuk heeft gepleegd op artikel 127 van de WEC en een inbreuk op het koninklijk besluit van 27 november 2016 betreffende de identificatie van de eindgebruiker van mobiele openbare elektronische-communicatiediensten die worden geleverd op basis van een voorafbetaalde kaart.
60. Het BIPT verplicht Proximus om een boete te betalen van € 150.000. De administratieve boete moet worden betaald binnen 60 dagen na de ontvangst van dit besluit via overschrijving op het rekeningnummer met IBAN-code: BE63 6792 0058 7108 - BIC: PCHQBEBB op naam van de FOD Economie – Algemene ontvangstenrekening, met als mededeling "boete BIPT aan Proximus – niet-naleving van de reglementering inzake de voorafbetaalde kaarten".

8. BEROEPSMOGELIJKHEDEN

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

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

Axel Desmedt
Lid van de Raad

Jack Hamande
Lid van de Raad

Luc Vanfleteren
Lid van de Raad

Michel Van Bellinghen
Voorzitter van de Raad