EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 28.4.2023
COM(2023) 233 final

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

1. INLEIDING

Het beginsel van een open internet is verankerd in Verordening (EU) 2015/2120[1], die sinds 30 april 2016 in alle lidstaten van toepassing is. De verordening verleent eindgebruikers het rechtstreeks toepasselijke recht op toegang tot en verspreiding van legale inhoud en diensten van hun keuze via hun internettoegangsdienst. In deze verordening is het beginsel van netneutraliteit vastgelegd: internetverkeer moet worden behandeld zonder discriminatie, blokkering, beperking of prioritering. De rechten van de eindgebruikers kunnen niet worden beperkt door de overeenkomsten die ze aangaan met aanbieders van internetdiensten, noch door verkeersbeheerpraktijken van de aanbieders. Het beginsel van een open internet is opgenomen in de Europese verklaring over digitale rechten en beginselen[2], wat aantoont dat het in de EU van blijvend belang is.

De verordening machtigt het Orgaan van Europese regulerende instanties voor elektronische communicatie (Berec) om in nauwe samenwerking met de Commissie richtsnoeren uit te vaardigen over de verplichtingen van de nationale regelgevende instanties (NRI's) om de naleving van de bepalingen inzake open internet te monitoren en te waarborgen. Berec heeft in augustus 2016 de eerste versie van de richtsnoeren[3] gepubliceerd en ze in 2020[4] en 2022[5] bijgewerkt. De Berec-werkgroep inzake open internet, waaraan de Commissie deelneemt, streeft naar een consistente toepassing van de verordening in heel Europa.

De Commissie moest uiterlijk op 30 april 2019 en vervolgens om de vier jaar de bepalingen van de verordening inzake open-internettoegang (artikelen 3, 4, 5 en 6) evalueren en hierover verslag uitbrengen bij het Europees Parlement en de Raad, "indien nodig (…) vergezeld van passende voorstellen tot wijziging van de verordening".

Het eerste verslag over de uitvoering van de verordening is gepubliceerd in april 2019[6]. Daarin werd geconcludeerd dat de verordening passend en doeltreffend is om de rechten van eindgebruikers te beschermen en het internet als motor voor innovatie te bevorderen, en dat zij niet hoefde te worden gewijzigd. Sindsdien zijn de Commissie, Berec en de NRI's de ontwikkelingen op de markt en de uitvoering van de open-internetregels blijven volgen.

Doel van dit tweede verslag is een beoordeling te geven van de uitvoering van de vier artikelen van de verordening sinds 2019, ook in het licht van de markt- en technologische

---

[1] Verordening (EU) 2015/2120 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 tot vaststelling van maatregelen betreffende open-internettoegang en tot wijziging van Richtlijn 2002/22/EG inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische-communicatienetwerken en -diensten en Verordening (EU) nr. 531/2012 betreffende roaming op openbare mobielecommunicatienetwerken binnen de Unie (PB L 310 van 26.11.2015, blz. 1); hierna "de verordening" genoemd.

[2] Europese verklaring over digitale rechten en beginselen voor het digitale decennium, 2023/C 23/01 (PB C 23 van 23.1.2023, blz. 1).

[3] Richtsnoeren van Berec betreffende de toepassing door de nationale regelgevende instanties van de Europese regels betreffende netneutraliteit, BoR (16) 127, 30 augustus 2016.

[4] Richtsnoeren van Berec betreffende de toepassing van de verordening inzake open internet, BoR (20) 112, 11 juni 2020.

[5] Richtsnoeren van Berec betreffende de toepassing van de verordening inzake open internet, BoR (22) 81, 9 juni 2022.

[6] 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 final.

ontwikkelingen. Met het oog op deze beoordeling heeft de Commissie bij een breed scala van bronnen feedback ingewonnen over hoe de verordening de open-internettoegang heeft ondersteund. Die feedback is afkomstig uit:

1) de nationale uitvoeringsverslagen van de NRI's[7] en Berec[8];

2) het advies van Berec voor de evaluatie van de toepassing van Verordening (EU) 2015/2120 van december 2022[9];

3) de studie SMART 2019/0024[10] ("de studie"), waarin feitelijke informatie over de uitvoering van de verordening is verzameld aan de hand van deskresearch, interviews, een enquête, deskundigenpanels en een specifiek voor belanghebbenden georganiseerde workshop op 30 januari 2023, en waarin een beoordeling en aanbevelingen zijn opgenomen;

4) lopende contacten met belanghebbenden op alle niveaus.

In het verslag wordt ook rekening gehouden met de jurisprudentie van het Hof van Justitie over de uitlegging van de bepalingen van de verordening.

2. ACHTERGROND

Sinds het verslag van 2019 hebben zich enkele belangrijke ontwikkelingen voorgedaan. Het gaat daarbij om ontwikkelingen op juridisch, gerechtelijk en regelgevingsgebied, zoals:

- vier arresten van het Hof van Justitie over de verordening, een van september 2020[11] en drie van september 2021[12];

- de inwerkingtreding van het Europees wetboek voor elektronische communicatie[13], waarmee onder meer de consumentenbeschermingsaspecten van Richtlijn 2002/22/EG[14] zijn uitgebreid, waarnaar de verordening verwijst;

[7] De Commissie publiceert op haar website (Open Internet | De digitale toekomst van Europa vormgeven (europa.eu)) de jaarlijkse landverslagen van de NRI's over het open internet. Tot dusver zijn zes jaargangen van verslagen beschikbaar.
[8] Tot dusver heeft Berec zes jaarverslagen over de uitvoering van de verordening vastgesteld en deze zijn allemaal beschikbaar op de website: www.berec.europa.eu
[9] Advies van Berec voor de evaluatie van de toepassing van Verordening (EU) 2015/2120, BoR (22) 163, 12 december 2022.
[10] "Study on the implementation of the open internet access provisions of Regulation 2015/2120 No. 2022-008" (Studie over de uitvoering van de bepalingen inzake open-internettoegang van Verordening 2015/2120 nr. 2022-008), uitgevoerd door ICF en WIK Consult.
[11] Arrest van het Hof (Grote kamer) van 15 september 2020, gevoegde zaken C-807/18 en C-39/19 — Telenor Magyarország.
[12] Arresten van het Hof (Achtste kamer) van 2 september 2021, zaak C-854/19 — Vodafone; zaak C-5/20 — Vodafone, en zaak C-34/20 — Telekom Deutschland.
[13] Richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie (PB L 321 van 17.12.2018, blz. 36).
[14] Richtlijn 2002/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische-communicatienetwerken en -diensten (Universeledienstrichtlijn) (PB L 108 van 24.4.2002, blz. 51).

- twee herzieningen van de oorspronkelijke Berec-richtsnoeren uit augustus 2016: de eerste in juni 2020 verduidelijkte bepaalde delen van de richtsnoeren en hield rekening met de ervaring van de NRI's om die richtsnoeren toe te passen; de tweede in juni 2022 om rekening te houden met de arresten van het Hof van Justitie over het aanbieden van "zero-rating"-tariefopties.

De mogelijk relevante technologische ontwikkelingen en mondiale en geopolitieke gebeurtenissen sinds 2019 zijn onder meer:

- de COVID-19-pandemie, die leidde tot een toename van het internetverkeer, waardoor vragen rezen over mogelijke maatregelen om netwerkcongestie te beheren en de geldigheid van die maatregelen volgens de verordening;

- de geleidelijke invoering van mobiele 5G-netwerken, waardoor meer mogelijkheden ontstaan om verschillende diensten aan te bieden met verschillende niveaus wat betreft de kwaliteit van de dienstverlening (QoS);

- de EU-sancties tegen Rusland als reactie op de militaire agressie tegen Oekraïne, waaronder beperkingen tegen verschillende mediakanalen die betrekking hadden op alle transmissie- en distributiemiddelen in — of gericht op — de EU-lidstaten (waaronder kabel, satelliet, internetprotocol-tv, platforms, websites en apps)[15].

3. COMMERCIËLE ONTWIKKELINGEN

3.1. Beperkingen op het vrije gebruik van apparatuur, diensten en inhoud

De verordening voorziet in het recht van eindgebruikers 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. Dit recht geldt ongeacht de locatie van de eindgebruiker of de aanbieder, en ongeacht de locatie, herkomst of bestemming van de informatie, inhoud, toepassing of dienst.

In de verordening wordt ook verduidelijkt dat eindgebruikers hun eindapparatuur vrij moeten kunnen kiezen en dat aanbieders van internettoegangsdiensten geen andere beperkingen mogen opleggen aan het gebruik van op het net aan te sluiten eindapparatuur buiten die welke door de fabrikanten of distributeurs van eindapparatuur worden opgelegd.

In zijn richtsnoeren heeft Berec verduidelijkt dat de NRI's, wanneer zij nagaan of eindgebruikers de eindapparatuur van hun keuze kunnen gebruiken, eerst moeten beoordelen of een aanbieder van internettoegangsdiensten "verplichte apparatuur" aanbiedt, en of er een objectieve technologische noodzaak is om de verplichte apparatuur als onderdeel van het netwerk van de aanbieder van internettoegangsdiensten te beschouwen.

[15] Verordening (EU) 2022/350 van de Raad van 1 maart 2022 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 833/2014 betreffende beperkende maatregelen naar aanleiding van de acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren (PB L 65 van 2.3.2022, blz. 1), en Besluit (GBVB) 2022/351 van de Raad van 1 maart 2022 tot wijziging van Besluit 2014/512/GBVB betreffende beperkende maatregelen naar aanleiding van acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren (PB L 65 van 2.3.2022, blz. 5).

De studie bevestigt dat beperkingen op het gebruik van eindapparatuur relatief wijdverbreid zijn en dat de reacties van de NRI's op dergelijke beperkingen niet overal gelijk zijn. De vrijheid om zelf een router te kiezen wordt als belangrijk beschouwd in landen waar de router geen deel uitmaakt van het netwerkaansluitpunt[16]. In vergelijking met het verslag uit 2019 blijft de situatie in Europa over het algemeen uiteenlopend, hoewel er nu meer transparantie is over de locatie van het netwerkaansluitpunt en de voorwaarden voor het gebruik van andere apparatuur dan die welke door de aanbieder van internettoegangsdiensten wordt geleverd. In dit verband zouden de NRI's en Berec een meer gecoördineerde aanpak en engere definities kunnen overwegen.

Al met al hebben sommige lidstaten maatregelen genomen om een ruimere keuze aan eindapparatuur te ondersteunen, vergeleken met de situatie in 2019. De belanghebbenden bevestigen dat de uitdagingen met betrekking tot beperkingen op eindapparatuur en het gebruik van apparaten zijn afgenomen. Niettemin roepen sommige belanghebbenden op tot een betere handhaving en meer duidelijkheid over de interpretatie van specifieke termen.

3.2. "Zero-rating"-tariefopties

De "zero-rating"-tariefoptie is een handelspraktijk waarbij een aanbieder van internettoegang een nultarief, of een verlaagd tarief, toepast op het gehele of een deel van het dataverkeer dat verband houdt met een toepassing of een categorie specifieke toepassingen die door de partners van die aanbieder van internettoegang worden aangeboden[17]. Dat verkeer wordt dus niet aangerekend op de in het kader van het basistarief door de eindgebruiker aangekochte datavolumes.

Zoals opgemerkt in het verslag van 2019 werden dergelijke "zero-rating"-tariefopties in het algemeen niet als verboden beschouwd door de verordening. Berec heeft in zijn richtsnoeren van 2016 aangegeven hoe dergelijke opties moeten worden beoordeeld, en heeft in de richtsnoeren voor 2020 zijn beoordelingsmethode voor "zero-rating"-tariefopties en soortgelijke aanbiedingen verder uitgewerkt. "Zero-rating"-tariefopties waren in de meeste lidstaten aanwezig en in het algemeen wijdverbreid op de markt[18].

In feite zijn alle arresten van het Hof van Justitie over de open-internetverordeningen uitgesproken in zaken die betrekking hadden op "zero-rating"-tariefopties.

Het Hof van Justitie heeft in 2019 eerst gekeken naar pakketten die werden aangeboden door een aanbieder van internettoegangsdiensten, waarbij eindgebruikers bepaalde specifieke toepassingen en diensten konden gebruiken die onder een "nultarief" vielen, zodat het desbetreffende verkeer niet werd meegeteld voor het datavolume van het

[16] Van de 24 NRI's die deze vraag in het kader van de studie beantwoordden, meldden er zestien dat in hun rechtsgebied het netwerkaansluitpunt is gedefinieerd. In zeven daarvan maakt de router geen deel uit van het netwerkaansluitpunt, in vier lidstaten valt de router wel onder de definitie van netwerkaansluitpunt en in vijf andere varieert de definitie afhankelijk van de technologie. In acht van de lidstaten waarover informatie beschikbaar was, zijn consumenten verplicht gebruik te maken van door de aanbieders van internetdiensten aangeboden routers.

[17] Zie de definitie van het Hof van Justitie in de arresten in zaken C-854/19, C-5/20 en C-34/20.

[18] De toepassingen waarvoor het nultarief het vaakst gold, betroffen ook in 2022 nog steeds muziekstreaming (twintig lidstaten), video/IPTV (twintig lidstaten) en sociale media (achttien lidstaten). Nultarieven werden ook gemeld voor spraak- en korte berichten (vijftien lidstaten), clouddiensten (acht lidstaten) en spelletjes (zes lidstaten).

basispakket van de internettoegangsdienst, met specifieke gebruiksvoorwaarden verbonden aan dergelijke aanbiedingen. Het Hof van Justitie benadrukt in zijn arrest dat de algemene verplichting om verkeer gelijk te behandelen in beginsel geldt voor toepassingen en diensten die onder het "nultarief" vallen.

In 2021 oordeelde het Hof van Justitie dat "zero-rating"-tariefopties onverenigbaar zijn met de verordening. Beperkingen inzake bandbreedte, tethering of gebruik tijdens roaming zijn, vanwege de activering van dergelijke opties, eveneens onverenigbaar met het EU-recht.

Naar aanleiding van de arresten van het Hof van Justitie merkte Berec in zijn richtsnoeren van 2022 op dat bij sommige handelspraktijken "gedifferentieerde prijzen" kunnen worden toegepast, waarbij de prijs voor een bepaalde hoeveelheid data niet dezelfde is voor elk type verkeer via een bepaalde internettoegangsdienst; die praktijken moeten echter "toepassingsonafhankelijk" zijn. Met andere woorden, aanbieders van internettoegangsdiensten mogen in het kader van hun handelspraktijken een andere prijs hanteren voor een bepaalde hoeveelheid data (waaronder een "zero-rating"-tariefoptie of een verlaagd tarief), zolang bij dit dataverkeer geen rekening wordt gehouden met de gebruikte toepassing.

Berec beschouwt het hanteren van gedifferentieerde prijzen die niet toepassingsonafhankelijk zijn (zoals het toepassen van een "nultarief" op de eigen toepassingen van de aanbieder van de internettoegangsdienst of het toestaan dat aanbieders van inhoud en toepassingen hun eigen data subsidiëren) in het algemeen als ontoelaatbaar.

Na de arresten van het Hof van Justitie zijn de "zero-rating"-tariefopties sinds december 2022 volledig ingetrokken of worden ze geleidelijk van de markt gehaald[19]. De NRI's en exploitanten melden dat klanten die gebruikmaakten van een "zero-rating"-tariefoptie worden overgeschakeld op tariefplannen met extra of onbeperkte data, of in enkele gevallen tijdelijke kortingen krijgen.

Uit de studie blijkt dat de belanghebbenden het er algemeen over eens zijn dat de arresten van het Hof van Justitie en de bijgewerkte richtsnoeren van Berec voor duidelijkheid hebben gezorgd wat betreft de "zero-rating"-tariefopties. Enkele NRI's gaven aan dat in hun lidstaten "zero-rating"-tariefopties zijn toegelaten om toegang te krijgen tot de klantenservice, terwijl in andere lidstaten "zero-rating"-tariefopties voor sociale of educatieve doeleinden mogelijk zijn. Volgens de studie vinden sommige belanghebbenden dat "zero-rating"-tariefopties voor sociale of educatieve doeleinden moeten worden toegelaten, terwijl anderen vrezen dat dit de deur kan openzetten voor inbreuken op de beginselen van de verordening en niet nodig is in gevallen waarbij voldoende bandbreedte wordt aangeboden in de pakketten voor de consument. Meer duidelijkheid over de interpretatie van de termen in verband met "zero-rating"-tariefopties in die gevallen zou nuttig kunnen zijn.

[19] Sinds december 2022 zijn de "zero-rating"-tariefopties in zes lidstaten (HR, EE, LT, LU, MT, SI) volledig ingetrokken (niet meer in de handel gebracht en bij bestaande klanten ingetrokken), terwijl in vijf andere lidstaten (AT, DK, CZ, DE, HU) bestaande klanten nog steeds bediend worden, maar de "zero-rating"-tariefopties tegen maart 2023 (of januari 2023 in het geval van DK) volledig zouden moeten zijn afgebouwd.

4. VERKEERSBEHEER

In de verordening wordt tevens bevestigd dat aanbieders van internettoegangsdiensten al het verkeer gelijk moeten behandelen, zonder discriminatie, beperking of inmenging; zij mogen niet overgaan tot het blokkeren, vertragen, wijzigen, beperken of degraderen van, interfereren met of discrimineren tussen specifieke inhoud, toepassingen of diensten. De verordening voorziet in enkele uitzonderingen die beperkt zijn tot:

a) de naleving van de wetgevingshandelingen van de EU of de nationale wetgeving, met inbegrip van beslissingen van rechters of overheidsinstanties die ter zake bevoegd zijn;

b) de bescherming van de integriteit en de veiligheid van het netwerk, van de diensten die worden aangeboden en van de eindapparatuur van de eindgebruikers;

c) de voorkoming van netwerkcongestie en de beperking van de effecten van uitzonderlijke of tijdelijke netwerkcongestie.

4.1. Blokkering en beperking van inhoud

Uit de studie blijkt dat blokkering met toestemming op grote schaal wordt gemeld, met name in het kader van twee uitzonderingen: a) wetgeving en b) veiligheid en integriteit.

In veel lidstaten werd inhoud geblokkeerd op basis van wetgeving/rechterlijke beslissingen, waaronder het blokkeren van illegaal gokken en kinderporno, extremistische inhoud, schending van het auteursrecht, bedreiging van de staat en op basis van EU-sancties tegen Rusland. Vooral in het kader van de sancties tegen Rusland waren sommige aanbieders van internettoegangsdiensten bezorgd dat zij geen juridische duidelijkheid hadden over de omstandigheden waarin zij inhoud mochten of moesten blokkeren. In dit verband heeft Berec benadrukt dat de NRI's hebben getracht de aanbieders van internettoegangsdiensten bij te staan bij de praktische uitvoering van de sancties om te strenge of te lakse blokkering te voorkomen. Berec herinnerde er echter ook aan dat de NRI's niet verantwoordelijk zijn voor beslissingen over sancties of het toezicht op de uitvoering ervan.

Het beperken van internetverkeer om tijdelijke netwerkcongestie aan te pakken (uitzondering c)) wordt door de NRI's minder vaak gemeld. Deze maatregel wordt vooral gebruikt wanneer eindgebruikers de capaciteit van hun mobiele dataplan overschrijden, alsook om netwerkoverbelasting op mobiele netwerken te voorkomen tijdens stroomonderbrekingen zodat spraakoproepen en oproepen naar de hulpdiensten mogelijk blijven, of tijdens perioden van netwerkuitval of een plotselinge toename van het verkeer.

4.2. Gevolgen van COVID-19 voor het verkeersbeheer

Toen de COVID-19-crisis uitbrak en vervolgens de lockdownmaatregelen werden ingevoerd, hebben Berec en de NRI's nauw samengewerkt met de Commissie[20] om

[20] Gezamenlijke verklaring van de Commissie en Berec over het omgaan met de toegenomen vraag naar netwerkconnectiviteit als gevolg van de COVID-19-pandemie, 19 maart 2019.

onverwijld duidelijke richtsnoeren te verstrekken aan de belanghebbenden. Zij bleven ook in de daaropvolgende maanden verslag uitbrengen over de situatie[21].

Verscheidene NRI's merkten op dat tijdens de COVID-19-pandemie geen beperking van het internetverkeer nodig was, zelfs niet tijdens het hoogtepunt van de crisis toen de lockdownmaatregelen in de lidstaten tot een toename van telewerk en afstandsonderwijs leidden, waardoor het verkeer op het netwerk toenam. Wat het verkeersbeheer tijdens de COVID-19-pandemie betreft, werd in de verslagen van de NRI's voor 2022 in geen enkele lidstaat melding gemaakt van beperkingen van het internetverkeer om redenen die te maken hadden met COVID-19.

De COVID-19-crisis is een uitstekend voorbeeld van de flexibiliteit en toepasbaarheid van de verordening tijdens specifieke uitdagingen, zoals de piek in het internetverkeer tijdens de crisis. Dit voorbeeld toont duidelijk aan dat het samenspel tussen de verordening, de Berec-richtsnoeren en de medewerking van de Commissie tot een toekomstbestendig instrument leidt waarmee onverwachte ontwikkelingen onder controle kunnen worden gehouden wanneer deze zich voordoen. Bovendien blijkt uit de COVID-19-crisis dat de huidige infrastructuur in staat was een plotse, onverwachte en aanhoudende piek in het internetverkeer op te vangen.

Toch zullen de komende jaren aanzienlijke investeringen nodig zijn om alle doelstellingen van het beleidsprogramma voor het digitale decennium[22] te verwezenlijken en ervoor te zorgen dat de Europese infrastructuren de verwachte toename van het netwerkverkeer aankunnen en gelijke tred kunnen houden met nieuwe technologische ontwikkelingen. In een verkennende raadpleging die loopt van 23 februari 2023 tot 19 mei 2023 vraagt de Commissie naar de mening van belanghebbenden over de investeringen die nodig zijn om de internetinfrastructuur van de toekomst te bouwen. In dat verband moet worden opgemerkt dat in het beleidsprogramma voor het digitale decennium de nadruk wordt gelegd op het beginsel dat alle marktdeelnemers die profiteren van de digitale transformatie hun sociale verantwoordelijkheid moeten nemen en een eerlijke en evenredige bijdrage moeten leveren aan de publieke goederen, diensten en infrastructuur, ten bate van alle Europeanen. Dit sluit ook aan op de politieke verbintenissen die zijn opgenomen in de Europese verklaring over digitale rechten en beginselen. In de bovengenoemde verkennende raadpleging worden de belanghebbenden ook gevraagd naar hun mening over hoe dit beginsel in de praktijk kan worden toegepast — indien relevant — om te helpen bij de uitrol van de infrastructuur die nodig is opdat Europa het voortouw zou kunnen nemen bij de digitale transformatie. Het feit dat hierover momenteel een debat met en tussen de verschillende belanghebbenden gaande is, doet echter niets af aan de regels inzake netneutraliteit, waarvan het belang ook in de verklaring inzake digitale rechten en beginselen is herhaald.

[21] In de gezamenlijke verklaring heeft Berec toegezegd een speciaal verslagleggingsmechanisme op te zetten om de situatie van het internetverkeer in elke lidstaat te volgen, zodat snel kan worden gereageerd op capaciteitsproblemen. Aanvankelijk werd het verslag tweemaal per week uitgebracht en vervolgens maandelijks, naarmate de situatie zich stabiliseerde en de NRI's minder frequent updates gaven.

[22] Besluit (EU) 2022/2481 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022 tot vaststelling van het beleidsprogramma voor het digitale decennium tot 2030 (PB L 323 van 19.12.2022, blz. 4).

5. TECHNOLOGISCHE ONTWIKKELINGEN

5.1. Ontwikkeling van 5G-technologieën

Zoals reeds is benadrukt in het verslag van 2019 is de verordening bewust opgevat als een op beginselen gebaseerde reeks voorschriften die kunnen worden toegepast op de te verwachten ontwikkeling van nieuwe technologieën, zoals 5G en nieuwe diensten (bv. netwerkslicing, 5G QoS identifier (5QI), mobile edge computing en "network as a service"). De Commissie heeft zich er in 2019 toe verbonden om deze kwestie van nabij te blijven volgen naarmate 5G verder wordt uitgerold op de markt, en nauw samen te werken met Berec om zijn richtsnoeren bij te werken, wat in 2020 ook is gebeurd.

De herziene Berec-richtsnoeren van 2020 bevatten belangrijke verduidelijkingen die relevant zijn voor 5G-technologieën en gaan nader in op de verenigbaarheid van die technologieën met de verordening. In de richtsnoeren wordt toegelicht hoe aanbieders van internettoegangsdiensten het QoS-niveau van abonnementen op dergelijke diensten mogen differentiëren. De QoS-niveaus moeten "toepassingsonafhankelijk" blijven, terwijl de eindgebruikers de controle moeten behouden over welke toepassingen via welk QoS-niveau verlopen.

Tot dusver zijn noch bij Berec, noch bij de Commissie specifieke voorbeelden bekend waarbij de invoering van 5G-technologie door de verordening zou zijn belemmerd.

5.2. Technologische ontwikkelingen en gespecialiseerde diensten

De verordening voorziet in de mogelijkheid om andere diensten dan internettoegangsdiensten aan te bieden. Dergelijke diensten, gewoonlijk "gespecialiseerde diensten" genoemd, zijn geoptimaliseerd voor specifieke inhoud, toepassingen of diensten, of voor een combinatie daarvan, wanneer die optimalisering nodig is om aan de bijbehorende kwaliteitseisen te voldoen. Aanbieders mogen dergelijke gespecialiseerde diensten uitsluitend aanbieden of faciliteren indien de netwerkcapaciteit groot genoeg is om die diensten ter aanvulling op verleende internettoegangsdiensten aan te bieden, zonder de kwaliteit van deze laatste aan te tasten.

In de Berec-richtsnoeren wordt verduidelijkt hoe de regels van de verordening moeten worden opgevat door dieper in te gaan op de voorwaarden voor het verlenen van gespecialiseerde diensten, zoals ook vermeld in de verordening zelf. Wat dit betreft is in de richtsnoeren van 2020 ook aangegeven dat verschillende toepassingen (in de vorm van gespecialiseerde diensten) anders kunnen worden behandeld wanneer dat objectief gezien nodig is voor het behalen van een vereist kwaliteitsniveau voor een toepassing waaraan niet kan worden voldaan via een "best effort"-internettoegangsdienst. In de Berec-richtsnoeren wordt erkend dat het internet en de aard van de internettoegangsdiensten in de loop der tijd zullen evolueren. De drie voorbeelden van gespecialiseerde diensten die in de Berec-richtsnoeren worden genoemd en in veel lidstaten beschikbaar zijn, zijn VoLTE, IPTV en VoIP.

De naleving moet in de eerste plaats worden beoordeeld door de aanbieder die een gespecialiseerde dienst overweegt aan te bieden, aangezien geen voorafgaande toestemming van de NRI vereist is om dergelijke diensten aan eindgebruikers aan te bieden. Om vast te stellen of een dienst binnen of buiten het toepassingsgebied valt, moeten aanbieders van internettoegangsdiensten volgens de verordening: i) voor elke toepassing aantonen dat deze op een bepaalde manier moet worden behandeld; ii)

aantonen dat dit gescheiden verloopt van de internettoegangsdienst; en iii) aantonen dat die behandeling geen negatieve gevolgen zal hebben voor de eindgebruikers.

De standpunten van de geraadpleegde belanghebbenden over de ontwikkeling van gespecialiseerde diensten lopen uiteen. Sommigen menen dat de behoefte aan gespecialiseerde diensten zou kunnen afnemen naarmate de gemiddelde kwaliteit van de internettoegangsdiensten toeneemt. Anderen zijn van oordeel dat de vraag naar gespecialiseerde diensten zal toenemen in de context van 5G-netwerkslicing. Wat dat betreft merkt Berec enerzijds op dat een dienst die vandaag optimalisering vereist en als een gespecialiseerde dienst wordt aangemerkt, in de toekomst mogelijk geen optimalisering meer nodig zal hebben omdat de algemene kwaliteit van de internettoegangsdiensten verbetert, terwijl anderzijds nieuwe diensten kunnen opduiken die wel moeten worden geoptimaliseerd. Dit zou het geval kunnen zijn met de overgang naar Web 4.0[23] en de ontwikkeling van "networks as a service", waarbij van netwerken wordt verwacht dat zij transmissie-, opslag- en berekeningsfuncties verschaffen[24].

Naarmate de technologie zich verder ontwikkelt, geven verschillende belanghebbenden aan dat het soms niet duidelijk is of bepaalde experimentele diensten en technologieën onder de verordening vallen en of hun toepassingen als wettig kunnen worden beschouwd. Tot nu toe hebben de NRI's en Berec nieuwe technologieën telkens per geval bekeken. Berec geeft nog steeds de voorkeur aan deze benadering omdat tot dusver nog maar een paar gespecialiseerde diensten zijn ingevoerd. Dit gebrek aan rechtszekerheid kan echter een remmend effect hebben op investeringen en innovatie. Hoewel sommige belanghebbenden, waaronder consumentenorganisaties, tevreden zijn met de huidige richtsnoeren van Berec, zijn heel wat grotere aanbieders van internettoegangsdiensten van mening dat de huidige regels en aanpak onvoldoende zekerheid bieden om hen in staat te stellen diensten op basis van netwerkslicing te lanceren of gespecialiseerde diensten te definiëren.

Meer rechtszekerheid zou in de toekomst dus nuttig kunnen zijn voor zowel innovatoren als consumenten. Hoe dit kan worden bereikt, namelijk door aan te geven dat nieuwe hoogwaardige diensten mogelijk moeten zijn binnen het toepassingsgebied van de verordening, en of een dergelijk signaal via een verduidelijking in de Berec-richtsnoeren (bv. snellere updates in overeenstemming met de markt- en technologische ontwikkelingen) of door de Commissie moet worden gegeven, is een van de onderwerpen waaraan in de nabije toekomst aandacht zal moeten worden besteed.

6. CONTRACTUELE TRANSPARANTIE, REGELGEVEND TOEZICHT EN PROCEDURES

6.1. Transparantievereisten

De verordening bevat verschillende transparantievoorschriften, voornamelijk met betrekking tot informatie over snelheden en verkeersbeheerspraktijken. Zij verplicht aanbieders van internettoegangsdiensten informatie te verstrekken over de rechtsmiddelen die beschikbaar zijn in geval van verschillen tussen de werkelijke en de contractueel overeengekomen snelheden, en om transparante, eenvoudige en efficiënte procedures in te stellen om klachten van eindgebruikers te behandelen. Elke significante

[23] De vierde generatie van het wereldwijde web.

[24] Zo kunnen diensten die via toekomstige softwaregedefinieerde netwerken worden geleverd, aansluiten bij het concept van gespecialiseerde diensten, bv. diensten voor gebouwenautomatisering, geconnecteerde auto's, hoogwaardige consumententoepassingen of beveiligde connectiviteit.

discrepantie tussen de werkelijke prestaties van de internettoegangsdiensten ten aanzien van snelheid of andere QoS-parameters en de door de aanbieder aangegeven prestaties moet, indien de betreffende feiten zijn vastgesteld door een door de NRI gecertificeerd toezichtsmechanisme, leiden tot het activeren van de rechtsmiddelen waarover de consument overeenkomstig het nationale recht beschikt.

In het algemeen is de transparantie dankzij de uitvoering van de verordening aanzienlijk verbeterd. De verordening wordt door consumentenorganisaties, burgerrechtenorganisaties en NRI's beschouwd als een doeltreffend instrument om te zorgen voor transparantie inzake breedbandsnelheden, de behandeling van het verkeer en verhaalmogelijkheden voor consumenten wanneer zij niet de QoS krijgen die zij verwachten.

De meeste NRI's zijn van mening dat de aanbieders van internettoegangsdiensten voldoen aan de transparantievereisten en dat er sinds het verslag van 2019 aanzienlijke verbeteringen zijn doorgevoerd. Er zijn nog enkele problemen, met name bij kleinere (vaak lokale) aanbieders, en in sommige gevallen met de rapportage van de snelheden (bv. op kaarten) door mobiele aanbieders of een verkeerde voorstelling van de term "onbeperkte" data[25]. Bovendien hebben de NRI's aanzienlijke vooruitgang geboekt bij de invoering van monitoringinstrumenten waarmee de consumenten kunnen nagaan of de snelheden die zij ontvangen overeenstemmen met de snelheden die contractueel zijn overeengekomen[26].

Volgens sommige belanghebbenden zouden de Berec-richtsnoeren gedetailleerdere en prescriptieve aanbevelingen moeten bevatten over de aanpak die de NRI's moeten volgen om transparantie af te dwingen, om duidelijkheid te verschaffen over snelheidsbegrippen en metingen, en om te zorgen voor consistentie bij de rapportage over de werkelijke snelheden versus de contractuele of geadverteerde snelheden. Consumenten- en burgerrechtenorganisaties merkten ook op dat de informatie voor consumenten niet gemakkelijk te begrijpen is en wezen op verschillen tussen werkelijke en contractuele snelheden en op inefficiënties bij de behandeling van klachten door aanbieders van internettoegangsdiensten. Berec kon geen specifieke problemen met betrekking tot het toezicht op de transparantie vaststellen en merkte op dat de aanbieders over het algemeen aan de transparantievoorschriften voldoen.

6.2. Toezicht en handhaving

De NRI's hebben op basis van de verordening bevoegdheden gekregen om ervoor te zorgen dat de doelstellingen worden gehaald. Sinds de inwerkingtreding van de verordening zijn de besluiten van de NRI's tegen aanbieders van internettoegangsdiensten in acht lidstaten voor de rechter aangevochten[27]. In de overgrote meerderheid van de gevallen hebben de rechterlijke instanties de besluiten van de NRI's bevestigd. In zijn richtsnoeren van 2020 merkte Berec op dat de NRI's drie soorten acties kunnen ondernemen om de naleving te controleren en te waarborgen: i) toezicht of controle op de toepassing van verschillende voorschriften; ii) handhaving; en iii) verslag

[25] Dit is in BE aangepakt via de richtsnoeren van het BIPT.
[26] Zeven NRI's bieden een gecertificeerd instrument aan (AT, HR, CY, DE, IT, PL, RO), terwijl elf andere NRI's een instrument aanbieden waarvan zij niet beweren dat het gecertificeerd is (CZ merkt op dat certificering gepland is). Nog drie andere NRI's zijn van plan een dergelijk instrument in te voeren of zijn het aan het testen (BG, FI, LV).
[27] BoR (22) 128, hoofdstuk 9 en bijlage I.

uitbrengen over de bevindingen van de controleactiviteiten. Wanneer eisen en maatregelen worden opgelegd, moeten die worden beoordeeld op hun doeltreffendheid, noodzakelijkheid en evenredigheid.

Volgens de studie lopen de handhavingspraktijken sterk uiteen. Terwijl sommige NRI's meerdere zaken vervolgen en zaken afsluiten met formele bevindingen of besluiten, handhaven andere NRI's de bepalingen van de verordening via een informele dialoog en gebruiken weer andere NRI's een combinatie van beide om de naleving te garanderen. De belanghebbenden zijn het er in het algemeen over eens dat de NRI's in overeenstemming met de Berec-richtsnoeren hebben gehandeld. De meningen over de mate waarin de richtsnoeren hebben geleid tot consistentere praktijken in de lidstaten lopen meer uiteen, waarbij organisaties voor consumentenrechten het sterk eens zijn met deze stelling, terwijl aanbieders van internettoegangsdiensten zich op dit punt neutraler opstellen.

6.3. Sancties

De sancties en bijbehorende berekeningswijzen verschillen sterk van lidstaat tot lidstaat. Zo leggen dertien lidstaten sancties op die gekoppeld zijn aan de omzet van de onderneming, terwijl andere een vast maximumbedrag of een combinatie van beide hebben ingevoerd. De maximumboetes variëren van 0,25 % tot 5 % van de gemiddelde jaarlijkse wereldwijde omzet, of zijn vastgesteld op een maximumbedrag dat varieert van 100 000 EUR tot 5 miljoen EUR. Tot dusver zijn slechts enkele sancties opgelegd, die allemaal ver onder het toepasselijke maximum lagen.

7. CONCLUSIES

De in de verordening opgenomen voorschriften vormen de kern van het internetecosysteem in Europa en zijn in de Europese verklaring over digitale rechten en beginselen in herinnering gebracht met de politieke verbintenis om in het kader van de Europese digitale transformatie het open internet te beschermen en te bevorderen. In dit verslag worden specifieke kwesties belicht die in de nabije toekomst bijzondere aandacht van de Commissie en Berec verdienen om te garanderen dat de toepassing van de verordening relevant blijft en gelijke tred houdt met de technologische ontwikkelingen.

Sinds het verslag van 2019 hebben zich technologische, maar vooral grote markt- en geopolitieke veranderingen voorgedaan die bij de opstelling van de verordening niet konden worden voorzien. Het feit dat de verordening en de uitvoering ervan de tand des tijds hebben doorstaan, bevestigt dat dankzij de op beginselen gebaseerde aanpak van de verordening nog steeds het essentiële evenwicht kan worden gegarandeerd tussen de bescherming van de rechten van de eindgebruiker en de noodzaak om een concurrerende digitale eengemaakte EU-markt te bevorderen. Uit deze beoordeling concludeert de Commissie dat, vergeleken met de situatie in 2019 toen het eerste verslag werd uitgebracht, de beginselen van een open internet relevant blijven vanuit het perspectief van de eindgebruikers, aanbieders van inhoud en toepassingen, en aanbieders van internettoegangsdiensten.