EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 30.4.2019
COM(2019) 203 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

De EU heeft het beginsel van een open internet verankerd in Verordening (EU) 2015/2120 die ook wel de verordening betreffende een eengemaakte markt voor telecommunicatie[1] wordt genoemd en sinds 30 april 2016 in alle lidstaten van toepassing is.

- In de artikelen 1 en 2 worden het toepassingsgebied en de definities vastgesteld.

- In artikel 3, lid 1, van de verordening is het beginsel vastgelegd dat eindgebruikers van internettoegangsdiensten het recht hebben om toegang te krijgen tot informatie, inhoud, toepassingen en diensten van hun keuze en deze te delen.

- In artikel 3, lid 2, is bepaald dat overeenkomsten tussen aanbieders van internettoegangsdiensten en eindgebruikers de in artikel 3, lid 1, bedoelde rechten van eindgebruikers niet mogen beperken.

- In artikel 3, lid 3, is bepaald dat blokkering, verlaging van de internetsnelheid en discriminatie van inhoud, toepassingen en diensten verboden zijn, behoudens enkele beperkte uitzonderingen. Verkeersbeheer om de kwaliteit van de doorgegeven diensten te optimaliseren, is mogelijk zolang dit redelijk is. De derde alinea bevat beperkende uitzonderingen op de verplichting om geen verkeersbeheermaatregelen te nemen (en om specifieke inhoud, toepassingen of diensten niet te blokkeren, te vertragen, te wijzigen, te beperken, te verstoren of te discrimineren) om te voldoen aan wetgeving, de veiligheid van de netwerken in stand te houden of uitzonderlijke/tijdelijke netwerkcongestie te voorkomen.

- In artikel 3, lid 4, is bepaald dat verkeersbeheersmaatregelen moeten voldoen aan de beginselen van noodzakelijkheid en evenredigheid ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens en het desbetreffende EU-kader op dit gebied. In artikel 3, lid 5, wordt verduidelijkt dat diensten (met uitzondering van internettoegangsdiensten) die geoptimaliseerd zijn voor specifieke inhoud, toepassingen of diensten (ook wel "gespecialiseerde diensten" genoemd) onder bepaalde voorwaarden kunnen worden aangeboden, met inbegrip van het feit dat zij niet nadelig zijn voor de kwaliteit van algemene internettoegangsdiensten.

- In artikel 4 zijn transparantiemaatregelen vastgesteld.

- De artikelen 5 en 6 hebben betrekking op toezicht, handhaving en sancties.

[1] Verordening (EU) 2015/2120 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 tot vaststelling van maatregelen betreffende open-internettoegang en retailtarieven voor gereguleerde communicaties binnen de EU en tot wijziging van Richtlijn 2002/22/EG en Verordening (EU) nr. 531/2012 (PB L 310 van 26.11.2015, blz.1).

De verordening machtigt Berec om in nauwe samenwerking met de Commissie richtsnoeren uit te vaardigen over de verplichtingen van de nationale regelgevende instanties om de naleving van de bepalingen inzake open internet te monitoren en te waarborgen. Berec heeft een werkgroep van deskundigen op het gebied van open internet opgericht, die regelmatig bijeenkomt en waarin de Commissie zitting heeft. Berec heeft in augustus 2016 een eerste versie van de richtsnoeren[2] gepubliceerd. Het doel van de werkgroep is te zorgen voor samenhang bij de toepassing van de verordening in heel Europa.

In artikel 9 is bepaald dat de Commissie de bepalingen van de verordening inzake open-internettoegang moet evalueren en hierover verslag moet uitbrengen bij het Europees Parlement en de Raad, "indien nodig (...) vergezeld van passende voorstellen tot wijziging van de verordening".

In dit verslag wordt de tenuitvoerlegging van de verordening beoordeeld sinds zij in werking is getreden en wordt een vergelijking gemaakt tussen de huidige stand van zaken met betrekking tot de toegang tot open internet in de Unie, ook in het licht van de markt- en technologische ontwikkelingen, en de situatie voordat de verordening van toepassing werd.

Uit de beoordeling van de Commissie blijkt dat de doelstellingen van de verordening vandaag nog steeds even relevant zijn als toen zij werden vastgesteld en niet worden betwist: er is een brede consensus dat consumenten en bedrijven recht moeten hebben op toegang tot een open internet. Open internet helpt hen informatie te verkrijgen, te communiceren, te innoveren en te concurreren in de mondiale digitale economie en is een steeds belangrijker middel voor burgers om ten volle aan de samenleving deel te nemen.

Met het oog op deze beoordeling heeft de Commissie bij een breed scala van groepen belanghebbenden feedback ingewonnen over hoe de verordening het open internet heeft veranderd. Die feedback is afkomstig uit:

- de studie SMART 2017/0011[3], met een analyse van de meest recente besluiten van de nationale regelgevende instanties, de jurisprudentie en feedback van de 28 lidstaten en Noorwegen, inclusief een enquête onder belanghebbenden en gerichte interviews;

- een openbare raadpleging die in 2018 is uitgevoerd door het Orgaan van Europese regelgevende instanties voor elektronische communicatie (Berec), naar aanleiding waarvan een advies[4] over de tenuitvoerlegging van de richtsnoeren van Berec werd uitgebracht;

- regelmatige contacten met belanghebbenden op alle niveaus; en

---

2 Richtsnoeren van Berec betreffende de toepassing door de nationale regelgevende instanties van de Europese regels betreffende netneutraliteit

3 Studie over de uitvoering van de bepalingen inzake netneutraliteit van de verordening betreffende een eengemaakte markt voor telecommunicatie (SMART 2017/0011) — Bird & Bird en Ecorys voor de Commissie.

4 Advies voor de evaluatie van de toepassing van Verordening (EU) 2015/2120 en de richtsnoeren van Berec voor netneutraliteit

- een specifiek voor belanghebbenden georganiseerde workshop op 5 december 2018.

## 2. BASISSITUATIE

Vóór de inwerkingtreding van de verordening klaagden de eindgebruikers over het feit dat spraakdiensten over het internet (VoIP)[5] geblokkeerd werden door aanbieders van internetdiensten.

Zo werd ten minste 21 % van de gebruikers van vaste breedband en ten minste 36 % van de gebruikers van mobiele breedband om technische of contractuele redenen getroffen door beperkingen bij hun communicatie via internet op basis van een "peer to peer"-verbinding, en ten minste 21 % van de gebruikers van breedband door technische of contractuele VoIP-gerelateerde beperkingen[6]. Innovatieve startende webondernemingen werden bovendien geconfronteerd met rechtsonzekerheid over de vraag in hoeverre zij gebruik konden maken van het internet om toegang tot hun markt te krijgen.

Bovendien waren sommige praktijken van consumenten onderworpen aan beperkingen of het blokkeren van bepaalde diensten, zoals de praktijk van "tethering", die inhoudt dat een smartphone wordt gebruikt om verbinding te maken met het algemene cellulaire netwerk, en dat deze verbinding met andere apparaten wordt gedeeld door een wifi-hotspot te openen op de smartphone.

Consumenten klaagden ook over het gebrek aan transparantie inzake de snelheid en het verkeersbeheer bij contracten voor internetverbindingen.

## 3. COMMERCIËLE ONTWIKKELING VAN DIENSTEN WAARVOOR VERGUNNING IS VERLEEND, GEVOLGEN VAN ARTIKEL 3, LID 1

De verordening heeft betrekking op contractuele voorwaarden en handelspraktijken die worden toegepast door internettoegangsdiensten.

### Succesvolle oplossing van de kwestie van geblokkeerde diensten

Op grond van artikel 3, lid 3, is het blokkeren van toegang verboden en worden verkeersbeheermaatregelen ingeperkt. Deze verplichting heeft consumenten in staat gesteld toegang te krijgen tot websites en diensten van hun keuze. Met name VoIP-diensten hebben zich vrij ontwikkeld sinds de verordening in werking is getreden en consumentenverenigingen hebben positief gereageerd op dit duidelijke succes van de verordening.

---

5 Bijvoorbeeld Skype- of WhatsApp-gesprekken via internet.

6 "A view of traffic management and other practices resulting in restrictions to the open Internet in Europe -" (vert. *"Een overzicht van het verkeersbeheer en andere praktijken die leiden tot beperkingen van het open internet in Europa"*) — Berec en Commissie, BoR (12) 30.

### Geslaagde invoering van de keuze van eindapparatuur

Overeenkomstig artikel 3, lid 1, hebben eindgebruikers het recht gebruik te maken van de eindapparatuur van hun keuze. De praktijk van "tethering" wordt nu aanvaard door alle aanbieders van internettoegang in de EU, hetgeen door de consumentenverenigingen als een verbetering wordt beschouwd.

## 4. COMMERCIËLE ONTWIKKELING VAN AANBIEDINGEN TEGEN GEDIFFERENTIEERDE PRIJZEN — ARTIKEL 3, LEDEN 2 EN 3

In artikel 3, lid 2, is bepaald dat contractuele voorwaarden en handelspraktijken de in artikel 3, lid 1, genoemde rechten van eindgebruikers niet mogen beperken.

### Prijsdifferentiatie: nultarief

*Rechtsgrondslag en nultariefaanbiedingen*

Een aanbieding wordt "aan nultarief" omschreven wanneer een aanbieder van internetdiensten een marginale prijs van nul toepast op het dataverkeer dat verband houdt met een bepaalde toepassing of categorie van toepassingen (en de verbruikte data niet meetellen voor een algemeen datamaximum). Aanbieders van internetdiensten bieden dit dikwijls aan zonder hiervoor de gebruiker extra kosten aan te rekenen.

Hoewel de term "nultarief" niet in de verordening is opgenomen, werden dergelijke commerciële aanbiedingen door de medewetgevers in aanmerking genomen. Met name is in artikel 3, lid 2, bepaald dat "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, (...) de uitoefening van de in lid 1 bedoelde rechten van eindgebruikers niet [mogen] beperken."

*Effect van nultariefaanbiedingen op de consumenten*

Belangengroepen nemen uiteenlopende — vaak tegengestelde — standpunten in over de gevolgen van nultariefaanbiedingen. Zo zien consumentenverenigingen[7] het algemene effect van nultariefaanbiedingen op de consument als negatief en zijn zij van oordeel dat deze aanbiedingen moeten worden verboden. Zij zijn van oordeel dat dergelijke aanbiedingen de mededinging verstoren tussen de ondernemingen die de inhoud of toepassingen aanbieden die onder het nultarief vallen, en andere ondernemingen die soortgelijke inhoud en toepassingen aanbieden[8]. Aanbieders van internetdiensten zijn daarentegen van mening dat de verordening hen toelaat verschillende aanbiedingen met verschillende prijzen voor te stellen en aan de eindgebruiker de vrijheid geeft om tussen deze aanbiedingen te kiezen.

---

7 Bron: workshop met belanghebbenden op 5 december 2018.

8 In Nederland heeft een rechtbank vastgesteld dat artikel 3 van de verordening geen categorisch verbod op prijsdiscriminatie bevat en dat een nultariefaanbieding voor muziekdiensten rechtmatig was — zie uitspraak van arrondissementsrechtbank van Rotterdam 20 april 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:2940. Na de uitspraak van de rechtbank heeft een burgerrechtenvereniging deze uitspraak aangevochten, maar de arrondissementsrechtbank van Rotterdam heeft het beroep verworpen. : zie Bits of Freedom vs ACM ECLI:NL:RBROT:2019:414.

Zowel de mate van concurrentie op de markt als de inclusiviteit van de geselecteerde toepassingen hebben gevolgen voor de consument. Consumenten zijn wellicht meer gebaat bij dergelijke aanbiedingen wanneer het concurrentieniveau hoog is in de markt voor internettoegang of in de markten voor inhoud en toepassingen en wanneer data relatief betaalbaar zijn (zelfs wanneer er kosten worden aangerekend)[9]. Bovendien is het minder waarschijnlijk dat deze aanbiedingen een verstorend effect op de markt voor inhoud hebben indien zij hele categorieën van toepassingen omvatten (bijvoorbeeld alle muziekstreamingdiensten) dan wanneer zij een beperkte lijst van toepassingen bevatten.

*Regelgevingspraktijken voor nultariefaanbiedingen*

De Berec-richtsnoeren geven een definitie van nultariefaanbiedingen en bevelen aan dat de nationale regelgevende instanties deze per geval beoordelen. In de richtsnoeren wordt een reeks factoren opgesomd waarmee rekening moet worden gehouden in de context van de specifieke marktomstandigheden in de verschillende lidstaten[10].

Zelfs indien bepaalde toepassingen tegen een lagere prijs/gratis worden aangeboden — in plaats van een volledige categorie — en het dataverbruik voor deze toepassingen niet meetelt voor het datamaximum, is dit een economische (veeleer dan een technische) stimulans om deze toepassingen te gebruiken. Volgens de Berec-richtsnoeren zouden dergelijke nultariefaanbiedingen niet noodzakelijkerwijs door de verordening verboden zijn[11].

Op grond van artikel 3, lid 3, moeten aanbieders van internetdiensten evenwel al het internetverkeer gelijk behandelen wanneer zij internettoegangsdiensten aanbieden, zonder discriminatie, beperking of inmenging. Volgens dezelfde richtsnoeren zou een nultariefaanbieding waarbij alle toepassingen geblokkeerd of vertraagd worden zodra het datamaximum is bereikt, behalve voor de toepassingen waarvoor het nultarief geldt, in strijd zijn met artikel 3, lid 3, eerste en derde alinea[12].

In het SMART-onderzoek[13] is vastgesteld dat de besluiten van de nationale regulerende instanties in dit opzicht consistent waren. Door samen te werken binnen de Berec-werkgroep hebben zij gezorgd voor consistentie in de besluiten die in de verschillende lidstaten van toepassing zijn. Er zijn trends die zich consequent doorzetten bij de tenuitvoerlegging in de lidstaten. Zo werden nultariefaanbiedingen die golden voor alle toepassingen van een bepaalde categorie en die samen met het andere internetverkeer van de gebruiker werden geblokkeerd zodra het algemene plafond was bereikt en die niet leidden tot andere differentiatie in het verkeer, doorgaans als wettig beschouwd. De regelgevende maatregelen waren gericht op technische differentiatie en vrij specifieke voorwaarden. In sommige besluiten werden ook roaminggerelateerde aspecten verduidelijkt.

Zoals eerder vermeld, is Berec voornemens deze samenwerking met de Commissie voort te zetten, de richtsnoeren waar mogelijk te verduidelijken en te voorzien in een stapsgewijze methode voor de beoordeling van gevallen waarin een nultarief geldt.

---

9 In een studie van de Europese Commissie voor DG COMP zijn deze gevolgen in 2017 onderzocht.

10 Berec-richtsnoeren (2016), punten 43-48.

11 Berec-richtsnoeren (2016), punt 42.

12 Berec-richtsnoeren (2016), punt 55.

13 Studie SMART 2017/0011.

**Kwaliteitsdifferentiatie**

In artikel 3, lid 2, is ook bepaald dat overeenkomsten tussen aanbieders van internettoegangsdiensten en eindgebruikers over kenmerken (zoals prijs, datavolumes of snelheid) het vermogen van eindgebruikers om hun rechten als bepaald in lid 1 uit te oefenen, niet mogen beperken.

Eindgebruikers hebben dan ook het recht om te kiezen voor gedifferentieerde prijzen voor verschillende parameters van de kwaliteit van de dienstverlening (bv. datavolumes of snelheden), zolang de in artikel 3, lid 1, bedoelde rechten hierdoor niet worden beperkt.

De kwaliteit van de dienstverlening kan variëren afhankelijk van de gebruikte eindapparatuur, dekking van het netwerk, inhoud en andere objectieve factoren. Wanneer twee eindgebruikers bijvoorbeeld een abonnement hebben op diensten van verschillende kwaliteit, kunnen zij geconfronteerd worden met een verschillende transmissiekwaliteit. In beginsel worden zij echter geacht gelijk te zijn behandeld indien de verkeersbeheermaatregelen gebaseerd zijn op objectieve technische motiveringen die de algemene kwaliteit en/of efficiëntie van het netwerk ten goede komen. Uit de ervaringen tot op heden blijkt niet dat in het algemeen kan worden gesteld dat de beschikbaarheid van diensten met een verschillende snelheid, volume of andere kenmerken, tegen verschillende prijzen, consumenten schade zou hebben berokkend of afbreuk zou hebben gedaan aan hun vermogen om hun rechten uit hoofde van artikel 3, lid 1, uit te oefenen.

Aangezien artikel 3, lid 2, voorziet in commerciële overeenkomsten, wordt de bescherming van consumenten die diensten met een lagere kwaliteit hebben gekocht, normaliter gewaarborgd door de in artikel 4 van de verordening bedoelde transparantiemaatregelen, de algemene maatregelen voor de bescherming van de rechten van eindgebruikers die zijn opgenomen in hoofdstuk IV van de Universeledienstrichtlijn[14] en de algemene regeling voor consumentenbescherming. In dit stadium lijkt het er niet op dat aanvullende maatregelen nodig zijn om deze algemene beschermingsregeling te versterken.

Berec werkt nauw samen met de Commissie om dit onderwerp in zijn richtsnoeren te verduidelijken.

**Blokkering van door gebruikers gestuurde netwerken**

De aanbieders van internetdiensten brachten mogelijke toekomstige aanbiedingen ter sprake[15] waarbij gekoppelde toestellen alleen aan de toepassing van hun producent kunnen worden gekoppeld en waarbij eindgebruikers de mogelijkheid tot aansluiting uitsluitend tot hun eigen apparatuur willen beperken. Een typisch voorbeeld is iemand die een inbraakalarmsysteem of een webcam koopt en de apparatuur die deze toestellen kan configureren, beperkt tot die van bewoners van de panden waarin de toestellen zich bevinden. In een dergelijk geval zou de aanbieder van internetdiensten de toegangsbeperkingen in het netwerk toepassen, maar op verzoek van de eindgebruiker. In dit geval gaat het om de keuze die uit hoofde van artikel 3, lid 2, aan de eindgebruiker

[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 (PB L 108 van 24.4.2002, blz. 51).

[15] Bron: workshop met belanghebbenden op 5 december 2018.

wordt geboden om met de aanbieder van internetdiensten overeenstemming te bereiken over technische voorwaarden. In een dergelijk scenario gelden de verplichtingen uit hoofde van artikel 3, lid 3, die van toepassing zijn op de exploitant die eindpunten blokkeert, niet voor de gevallen waar eindgebruikers volledige controle uitoefenen en voor elk toestel afzonderlijk vaststellen wat al dan niet wordt geblokkeerd (en de andere technische of commerciële voorwaarden van de aanbieder van internettoegang niet verschillen naargelang hun keuze.) Op dergelijke praktijken moet evenwel nauwlettend toezicht worden gehouden om ervoor te zorgen dat geen keuze wordt opgelegd door de internetaanbieder. Integendeel, het moet onder de permanente controle blijven van de eindgebruiker met een gemakkelijke initiële opt-in en daaropvolgende opt-out[16].

## 5. TECHNOLOGISCHE ONTWIKKELINGEN EN DE BEPALINGEN INZAKE VERKEERSBEHEER VAN ARTIKEL 3, LID 3

### 5G

In de mededeling van de Commissie over de gigabitmaatschappij[17], het 5G-actieplan[18] en het Europees wetboek voor elektronische communicatie[19] worden ambitieuze doelstellingen voor de uitrol van 5G-netwerken vastgesteld en worden oplossingen aangereikt om innovatieve diensten tot bloei te laten komen. 5G-technologieën worden door de elektronischecommunicatiesector gestandaardiseerd en zullen binnenkort op de markt komen.

5G maakt industriële transformatie mogelijk door draadloze breedbanddiensten aan gigabitsnelheid. 5G belooft snelle gegevensverbindingen, korte wachttijden en de mogelijkheid om alle beschikbare draadloze middelen van wifi tot 4G te benutten en miljoenen geconnecteerde apparaten tegelijkertijd te verbinden (het "internet der dingen"). Het biedt ook de mogelijkheid om netwerkorganisatie flexibel te maken, met softwareparameters die innovatieve bedrijfsmodellen in meerdere sectoren mogelijk maken (bv. de transportsector, de zorgsector, de industrie, de logistieke sector, de energiesector, de media- en entertainmentsector).

De verordening is doelbewust opgesteld als een op beginselen gebaseerd geheel van regels dat zou kunnen worden toegepast op de te verwachten ontwikkeling van nieuwe technologieën en diensten, op voorwaarde dat zij consistent zijn met het open internet-ecosysteem. Dit komt tot uiting in overweging 1, waarin de dubbele doelstelling van de verordening als volgt wordt omschreven: "de eindgebruikers te beschermen en tevens de ononderbroken werking van het internetecosysteem als motor van innovatie te waarborgen."

---

16 De desbetreffende besprekingen zijn te vinden in de richtsnoeren van Berec (zie de punten 17, 38 en 55).

17 Connectiviteit voor een competitieve digitale eengemaakte markt - COM (2016) 587.

18 5G voor Europa: een actieplan - COM(2016) 588.

19 Richtlijn (EU) 2018/1972 — Europees wetboek voor elektronische communicatie.

### Slicing

Met netwerkslicingtechnologie wordt een virtuele scheiding tussen delen van het netwerk tot stand gebracht. Dit biedt nieuwe mogelijkheden voor de organisatie van het aanbieden van verschillende diensten door middelen snel toe te wijzen.

5G introduceert meer mogelijkheden om connectiviteit te leveren die is aangepast aan de aangeboden dienst. Sommige diensten hebben behoefte aan hoge en consistente datasnelheid (bijvoorbeeld augmented reality) en sommige hebben nood aan andere kenmerken, zoals de mogelijkheid om een aantal energiezuinige apparaten (bijvoorbeeld gezondheidssensoren in een huis) met elkaar te verbinden.

Met 5G-architectuur worden redelijke verkeersbeheermaatregelen mogelijk die het verkeer optimaliseren op basis van de objectieve kenmerken van de inhoud, toepassing of dienst, waardoor de algemene prestaties en flexibiliteit van het systeem worden verbeterd.

In artikel 3, lid 3, tweede alinea, is bepaald dat aanbieders redelijke verkeersbeheermaatregelen kunnen treffen. Zulke maatregelen houden evenwel niet in dat de specifieke inhoud wordt gecontroleerd, en zij worden niet langer dan nodig aangehouden. Afhankelijk van de keuzes die bij de uitrol van 5G-netwerken worden gemaakt, is het denkbaar dat er in de toekomst precies moet worden nagegaan welke inhoud "specifiek" is en welke niet. In dit stadium is de Commissie niet op de hoogte van enig concreet voorbeeld waar deze bepaling de toepassing van slicingtechnologie zou belemmeren. De Commissie zal deze kwestie op de voet blijven volgen naarmate 5G zich op de markt ontwikkelt.

Berec heeft aangekondigd dat het een voorstander is van een dialoog tussen belangengroepen en nationale regelgevende instanties als deze instanties twijfelen of een specifiek gebruik van een 5G-technologie in overeenstemming is met de verordening. De Commissie steunt deze dialoog met belanghebbenden en zal voor de actualisering van de richtsnoeren nauw samenwerken met Berec.

## 6. TECHNOLOGISCHE ONTWIKKELINGEN EN GESPECIALISEERDE DIENSTEN — ARTIKEL 3, LID 5

### Diensten met uitzondering van internettoegangsdiensten

Artikel 3, lid 5, voorziet in de mogelijkheid om andere diensten dan internettoegangsdiensten aan te bieden (hierna "gespecialiseerde diensten" genoemd), die worden geoptimaliseerd voor specifieke inhoud, toepassingen of diensten, of een combinatie daarvan, indien optimalisatie noodzakelijk is om te voldoen aan de eisen van de inhoud, toepassingen of diensten voor een specifiek kwaliteitsniveau.

Voorts wordt in artikel 3, lid 5, bepaald dat aanbieders van internetdiensten dergelijke diensten uitsluitend mogen aanbieden of faciliteren, indien de netwerkcapaciteit groot genoeg is om die diensten ter aanvulling op verleende internettoegangsdiensten aan te bieden.

Sinds de inwerkingtreding van de verordening zijn er weinig vragen gesteld over de toepassing van artikel 3, lid 5, omdat er niet veel nieuwe soorten gespecialiseerde diensten zijn opgestart.

Uit een enquête[20] blijkt dat een breed scala aan aanbieders van internetdiensten gedurende enige tijd dezelfde soorten gespecialiseerde diensten heeft aangeboden — hoofdzakelijk beheerde gesprekken (Voice over IP — VoIP) en televisie via internet (IPTV).

De sector verwacht dat er nieuwe gespecialiseerde diensten zullen worden aangeboden, gefaciliteerd door 5G-netwerken. Er zijn nog geen commerciële 5G-diensten beschikbaar en de belanghebbenden hebben hun onzekerheid over de toekomstige interpretatie van artikel 3, lid 5, door de nationale regelgevende instanties kenbaar gemaakt. De voorwaarde van artikel 3, lid 5, is dat gespecialiseerde diensten "alleen kunnen worden aangeboden indien de netwerkcapaciteit groot genoeg is om de diensten aan te bieden ter aanvulling op verleende internettoegangsdiensten" en dat "deze diensten niet mogen worden gebruikt of aangeboden ter vervanging van internettoegangsdiensten, en geen nadelige invloed mogen hebben op de beschikbaarheid of de algemene kwaliteit van internettoegangsdiensten voor eindgebruikers".

Hoewel de aanbieders van internetdiensten het onderliggende beginsel van de verordening ondersteunen, zijn zij — samen met een aantal aanbieders van inhoud — bezorgd dat de huidige richtsnoeren van Berec onvoldoende flexibiliteit bieden om aan deze voorwaarden te voldoen, aangezien zij door deze richtsnoeren worden verplicht specifieke middelen voor deze nieuwe diensten te reserveren en hierdoor het voordeel van de dynamische toewijzing van capaciteit verliezen. Voorts wijzen zij erop dat elke gespecialiseerde dienst die aan de voorwaarden van artikel 3, lid 5, voldoet, moet worden toegestaan zonder een aan de lancering van de dienst voorafgaande toestemming. De aanbieders benadrukken dat zij een situatie willen vermijden waarin de veronderstelde complexiteit van de beoordeling achteraf in de praktijk ertoe zou leiden dat zij uitdrukkelijke toestemming vragen alvorens een dienst te ontwikkelen of te starten. Zij hebben ook benadrukt dat het in de richtsnoeren opgenomen voorbeeld voor het meten van de prestaties door een test uit te voeren van de internettoegangsdienst, terwijl alle gespecialiseerde diensten zijn uitgeschakeld, in de praktijk nauwelijks kan worden toegepast, aangezien sommige verticale diensten wegens hun bijzondere aard niet kunnen worden vertraagd.

Consumenten- en maatschappelijke organisaties en aanbieders van inhoud zijn van mening dat zowel de verordening als de richtsnoeren voldoende flexibel zijn om ruimte te bieden aan 5G-diensten.

Met het oog op een volgende generatie gespecialiseerde diensten kunnen er vragen rijzen over de toepassing van artikel 3, lid 5. Het kan nodig zijn om verder te verduidelijken wanneer de optimalisering van diensten noodzakelijk kan worden geacht om technische of commerciële redenen, wanneer "de netwerkcapaciteit groot genoeg is" en wanneer gespecialiseerde diensten "nadelige invloed hebben op de beschikbaarheid of de algemene kwaliteit van internettoegangsdiensten". Dergelijke verduidelijkingen kunnen noodzakelijk zijn om de eindgebruikers te beschermen en tevens de ononderbroken werking van het internetecosysteem als motor van innovatie te waarborgen.

[20] Studie SMART2017/0011.

Berec heeft aangekondigd[21] dat het verdere verduidelijkingen zal overwegen in de richtsnoeren over hoe per geval dient te worden beoordeeld of een andere dienst dan internettoegang voldoet aan de voorwaarden van artikel 3, lid 5. De Commissie zal met betrekking tot deze actualisering van de richtlijnen nauw samenwerken met Berec.

### Meting netwerkprestaties

De opkomende groei van netwerkslicing en gespecialiseerde diensten roept de vraag op hoe eindgebruikers de flexibiliteit kunnen krijgen om van een dynamische toewijzing van middelen te profiteren, met inachtneming van de verplichting van artikel 3, lid 5, om niet toe te staan dat gespecialiseerde diensten ten koste gaan van de kwaliteit van de algemene internettoegangsdiensten.

De meting van netwerkprestaties is een complexe taak aangezien meerdere factoren hierbij een rol spelen, zoals andere eindgebruikers die van het netwerk gebruikmaken of de afstand tussen een mobiele telefoon en de antenne van het basisstation. Voorts vereist een vergelijking van de prestaties doorheen de tijd een statistische analyse.

De aanbieders van internetdiensten wijzen erop dat het bij de interpretatie van de metingen van belang is rekening te houden met de vele factoren die aan rol spelen bij netwerkprestaties. Consumenten- en maatschappelijke organisaties erkennen de complexiteit van deze taak, maar benadrukken dat kwantitatieve informatie moet worden gecontroleerd.

Berec werkt aan de actualisering van de richtsnoeren op dit gebied[22] en heeft een aanbestedingsprocedure opgestart om de relevante software te ontwikkelen.

## 7. CONTRACTUELE TRANSPARANTIE, REGELGEVEND TOEZICHT EN PROCEDURES

### Transparantieverplichtingen in artikel 4

Artikel 4, lid 1, heeft bijgedragen tot transparantie wat betreft de voorwaarden die zijn opgenomen in overeenkomsten voor internettoegangsdiensten voor eindgebruikers en lijkt doeltreffend te zijn voor de informatie die aanbieders van internetdiensten op hun websites publiceren. Consumentenorganisaties hebben veel minder klachten ontvangen over de kwaliteit van internettoegangsdiensten dan in de periode die voorafging aan de inwerkingtreding van de verordening.

Het Europees wetboek voor elektronische communicatie[23], dat vanaf december 2020 van toepassing zal zijn, zal deze bepaling aanvullen door de transparantievoorschriften verder te harmoniseren met een gratis en onafhankelijk vergelijkingsinstrument.

### Toezicht en handhaving — artikel 5

*Basisscenario: situatie vóór 31 december 2016*

---

21 Geciteerd advies van Berec.

22 Geciteerd advies van Berec.

23 Richtlijn (EU) 2018/1972, artikel 103.

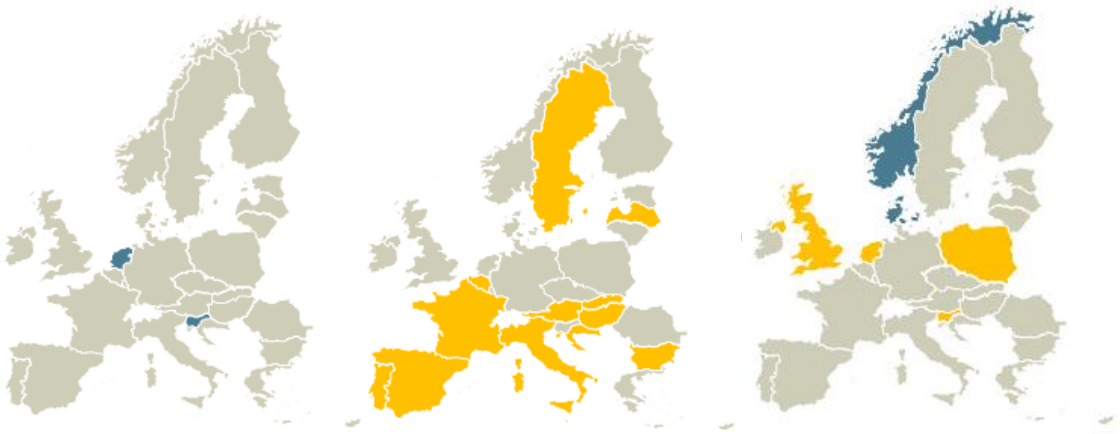
Sommige lidstaten beschikten over wetgeving inzake open-internettoegang of over transparantie van informatie, en sommige hadden maatregelen op het gebied van zelfregulering of coregulering. Deze lidstaten hadden de mogelijkheid om dergelijke nationale maatregelen tot en met 31 december 2016 te handhaven, en in dat geval waren zij verplicht de Commissie uiterlijk op 30 april 2016 van deze maatregelen in kennis te stellen. De onderstaande cijfers illustreren deze situatie:

**Kaarten 1, 2 en 3**[24]**:**

**1 Reeds bestaande wetgeving inzake open-internettoegang (met verbod op blokkering, verlaging van de internetsnelheid en nultariefaanbiedingen)**

**2 Reeds bestaande transparantiewetgeving**

**3 Reeds bestaande zelfregulering** (geel) **en coregulering** (blauw)



**Kaart 1** **Kaart 2** **Kaart 3**

**Tenuitvoerlegging van de verordening na december 2016**

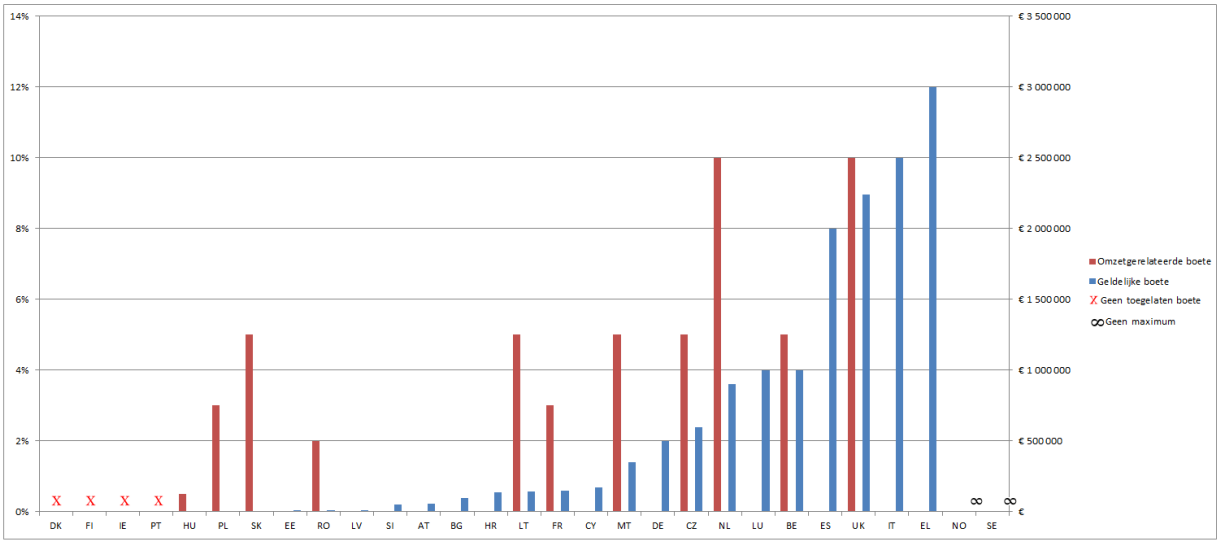
Het toezicht op en de handhaving van de verordening is pas onlangs van start gegaan en nog "werk in uitvoering". Er lopen een aantal onderzoeken van afzonderlijke nationale regelgevende instanties over bepaalde onderwerpen. Toch is de uitvoering in de hele Unie consistent geweest. De kwesties die zich hebben aangediend, hadden vooral betrekking op transparantie (contractinformatie), nultariefaanbiedingen en verkeersbeheermaatregelen. De nationale regelgevende instanties pakken deze problemen op een gecoördineerde manier aan. Binnen Berec hebben zij een werkgroep opgericht om praktijken uit te wisselen en te streven naar samenhang bij de wijze waarop zij de verordening toepassen. Dit coördinatieproces heeft geresulteerd in een brede convergentie van de besluitvorming in de lidstaten.

[24] Gegevens uit de studie SMART2017/0011.

**Sancties — artikel 6**

Sancties verschillen sterk van lidstaat tot lidstaat. In sommige lidstaten zijn sancties bijvoorbeeld gekoppeld aan de omzet van een onderneming, andere hebben een vast maximumbedrag en sommige hebben een combinatie van beide. Voor vergelijkbare schendingen van bijvoorbeeld artikel 3 variëren de vastgestelde maximumbedragen van ongeveer 15 000 EUR tot 3 miljoen EUR en omzetgerelateerde maximumboetes van 0,5 % tot 10 %. De aard van de opgelegde sancties (boetes en/of dwangsommen met of zonder de mogelijkheid om andere sancties op te leggen, zoals de opschorting van activiteiten) verschilt ook van lidstaat tot lidstaat.

Figure 1: Overzicht van de maximumboetes (omzetgerelateerd en geldelijk)[25]




Tot dusver zijn slechts zeer weinig sancties opgelegd, die allemaal ver onder het toepasselijke maximum lagen.

Aangezien doeltreffende, afschrikkende en evenredige sancties cruciaal zijn voor de correcte tenuitvoerlegging van de verordening, ziet de Commissie toe op de tenuitvoerlegging van deze bepaling in de lidstaten.

25 Studie SMART2017/0011.

## 8. CONCLUSIE

In vergelijking met de situatie in 2015 - dus voor de inwerkingtreding van de verordening - geven de eindgebruikers en aanbieders van inhoud voor toepassingen aan zeer tevreden te zijn over de huidige stand van zaken. Aanbieders van internetdiensten ondersteunen ook de beginselen van een open internet en zijn van mening dat deze beginselen niet moeten worden gewijzigd.

Een van de doelstellingen van de verordening was het ondersteunen van het internet als een motor van innovatie. Vandaag de dag gaat het digitale bedrijven duidelijk voor de wind, zoals blijkt uit het ontstaan van clusters van startende ondernemingen op zeer dynamische plaatsen in heel Europa. De oprichting van deze startende ondernemingen is ten dele te danken aan de gemakkelijke toegang tot hun klanten, die door de verordening wordt ondersteund. Bovendien lijkt de verordening niet van invloed te zijn op de investeringen van aanbieders van internettoegangsdiensten. Alle marktdeelnemers waarderen in hoge mate de rechtszekerheid die de verordening heeft tot stand gebracht, omdat zij beschikken over voorspelbare regels die cruciaal zijn voor hun investeringsbeslissingen.

Uit de evaluatie van de eerste tweeënhalf jaar van de tenuitvoerlegging concludeert de Commissie dat de beginselen van de verordening passend zijn in het licht van de ontwikkeling van de markt en doeltreffend zijn voor de bescherming van de eindgebruiker en het promoten van het internet als een motor voor innovatie.

De ervaring met de toepassing van de verordening is nog steeds beperkt, gezien de relatief korte periode waarin de verordening van toepassing is. Een voortzetting van de regelgevingsstabiliteit zal regelgevers, belanghebbenden en eindgebruikers in staat stellen zich beter vertrouwd te maken met de toepassing ervan. Deze stabiliteit wordt in de EU gewaarborgd door middel van rechtstreeks toepasselijke, op beginselen gebaseerde wetgeving, die wordt ondersteund door alle relevante gemeenschappen van belanghebbenden, en geschraagd door flexibele mechanismen om een consistente besluitvorming op nationaal niveau te waarborgen.

Daarom concludeert de Commissie dat het in dit stadium niet passend zou zijn wijzigingen van de verordening voor te stellen. De verordening zal de Europese internetgebruikers blijven beschermen en hen in staat stellen om naar gelang hun voorkeur toegang te krijgen tot informatie en inhoud, toepassingen en diensten.

De Commissie blijft de marktontwikkelingen opvolgen, in het licht van de ontwikkelingen op het gebied van technologie en diensten.

Zij werkt met name nauw samen met Berec, dat een coördinatieproces uitvoert dat ertoe heeft geleid dat de lidstaten met succes hun besluitvorming op elkaar hebben afgestemd. Berec is voornemens deze samenwerking in de toekomst voort te zetten. Belangengroepen hebben opmerkingen gemaakt over de uitvoeringsrichtsnoeren van Berec en hebben opgeroepen deze aan te passen aan de technologische en de marktontwikkelingen. Berec is begonnen met het actualiseren van de richtsnoeren en is voornemens in 2019 concrete resultaten te boeken "in nauwe samenwerking met de Commissie", zoals bepaald in artikel 5, lid 3. Deze werkzaamheden moeten in de toekomst worden voortgezet om ervoor te zorgen dat de richtsnoeren de ontwikkeling van de markt op passende wijze weerspiegelen.