



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 19.4.2011
COM(2011) 222 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

Het open internet en netneutraliteit in Europa

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

Het open internet en netneutraliteit in Europa

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	2
2.	Het debat over netneutraliteit	2
3.	Bepalingen inzake netneutraliteit van het Europees regelgevingskader	4
3.1.	De mededingingsbeginselen.....	4
3.2.	Het herziene regelgevingskader voor telecommunicatie	5
4.	Bevindingen tot op heden.....	6
4.1.	Blokkering.....	6
4.2.	Beheer van het verkeer	7
4.3.	Consumenten en kwaliteit van dienst.....	8
4.4.	De internationale context	9
5.	Conclusie.....	10

1. INLEIDING

Bij de sluiting van het nieuwe EU-telecompakket 2009 heeft de Commissie zich in een verklaring¹ verbonden tot "het handhaven van het open en neutrale karakter van het internet, met volledige inachtneming van de wil van de medewetgevers om netneutraliteit nu te verankeren als beleidsdoelstelling en regelgevingsprincipe dat door nationale regelgevingsinstanties moet worden bevorderd". Volgens deze verklaring zou de Commissie niet alleen de tenuitvoerlegging van de toepasselijke bepalingen betreffende netvrijheden in de lidstaten van nabij volgen, maar zou zij ook "de effecten van markt en technologische ontwikkelingen op de netvrijheden nagaan en aan het Europees Parlement en de Raad vóór eind 2010 verslag uitbrengen over de vraag of extra richtsnoeren nodig zijn". Met deze mededeling wil de Commissie deze toezegging nakomen, die zij overigens in de mededeling betreffende een Digitale agenda voor Europa² heeft herhaald, en wil zij aangeven tot welke bevindingen zij is gekomen bij de raadpleging en het feitenonderzoek en wil zij daaruit de passende conclusies trekken.

Proces

Om gegevens voor haar mededeling te verzamelen, heeft de Commissie van 30 juni tot 30 september 2010 een openbare raadpleging gehouden over "het open karakter van internet en netneutraliteit in Europa". Op de raadpleging zijn meer dan 300 antwoorden gekomen van allerlei belanghebbenden, waaronder netwerkexploitanten, aanbieders van internetinhoud, lidstaten, consumentenverenigingen en organisaties uit het maatschappelijk middenveld alsook een aantal individuele personen. De volledige lijst van respondenten alsmede de niet-vertrouwelijke antwoorden zijn gepubliceerd op een speciale website van de Commissie³, samen met een bondig en niet-exhaustief verslag. Daarnaast hebben de Commissie en het Parlement op 11 november 2010 een gezamenlijke topontmoeting⁴ georganiseerd, waar tal van belanghebbenden de gelegenheid hebben gekregen hun standpunt over netneutraliteit te presenteren en te bespreken in een open en publiek forum.

2. DE DISCUSSIE OVER NETNEUTRALITEIT

Ontwikkeling van het internet

Het internet heeft zich in een uitzonderlijk hoog tempo ontwikkeld tot een mondiaal fenomeen. In 15 jaar tijd is de markt van de internetconnectiviteit van nagenoeg nul uitgegroeid tot een miljardenbusiness. De opbloei van het internet heeft grensoverschrijdende handel door middel van e-commerce gemakkelijker gemaakt en heeft daardoor bijgedragen tot de verdere ontwikkeling van de interne markt en de verdere afbrokkeling van grenzen tussen de lidstaten. Het internet neemt een centrale plaats in in de mondiale economie. Het heeft gezorgd voor een ongekende vernieuwingsgolf.

¹ PB L 337 van 18.12.2009.

² COM(2010) 245.

³ http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/library/public_consult/net_neutrality/index_en.htm

⁴ http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/library/public_consult/net_neutrality/index_en.htm

Het internet heeft veel van zijn succes te danken aan zijn open karakter en aan zijn vlotte toegankelijkheid indien de gebruiker over een internetverbinding beschikt. Behoudens voor een aantal technische basisvereisten staat een persoon of een onderneming die inhoud of diensten wil aanbieden, momenteel niet voor hoge instapkosten of andere drempels die kenmerkend zijn voor andere gevestigde netwerkindustrieën. Doordat er geen drempels van die aard bestaan, zijn immers vele toepassingen die nu volledig ingeburgerd zijn, groot kunnen worden.

In de beginjaren was het internet toegankelijk door middel van een inbelverbinding maar met de snelle toename van aantrekkelijke toepassingen – die toegankelijk zijn geworden dankzij alsmaar hogere snelheden van breedbandverbindingen – is het internet veel meer dan gewoon een telefoonlijn geworden. Met dit "netwerk van netwerken" is onze manier van communiceren en zakendoen veranderd, is onze manier van werken veranderd, en is er een wereld van kansen en mogelijkheden opengegaan voor onderwijs, cultuur, communicatie en sociaal leven, terwijl ook wetenschap en technologie sprongen hebben gemaakt en in ruime zin de vrije meningsuiting en het pluralisme van de media impulsen hebben gekregen.

Miljarden euro zijn geïnvesteerd in het verbeteren van de infrastructuur om de consument betere diensten tegen lagere prijzen te kunnen bieden. In combinatie met het Europese model van concurrentiebevorderende regelgeving voor wholesaletoeegang en de toepassing van de EU-mededingingsregels hebben deze ontwikkelingen de concurrentie in lagergelegen markten gestimuleerd. Hierdoor is een concurrerende markt van pakketten voor breedbandtoegang ontstaan, hetgeen mede dankzij een verlokkelijk gamma van inhoud en diensten de consumentenvraag op gang heeft gebracht. Er zullen meer investeringen nodig zijn om de explosie van het gegevensverkeer te kunnen bijhouden. Volgens sommige prognoses zou het verkeer jaar na jaar toenemen met 35% voor vaste netwerken en met 107% voor mobiele netwerken. Het internet is in de hedendaagse samenleving een uiterst kostbaar goed geworden. Een groot deel van het potentieel is nog onaangeroerd.

Parameters voor de discussie over netneutraliteit

Hoewel er geen vaste definitie van 'netneutraliteit' bestaat, zijn **nationale regelgevende instanties overeenkomstig artikel 8, lid 4, onder g), van de kaderrichtlijn⁵ verplicht de belangen van de burgers van de Europese Unie te bevorderen, door het vermogen van de eindgebruikers te bevorderen om toegang te krijgen tot informatie en deze te verspreiden of om gebruik te maken van toepassingen en diensten van hun keuze.** Dit is natuurlijk gebonden aan toepasselijke wetgeving en geldt dus onverminderd Europese of nationale maatregelen om illegale activiteiten aan te pakken, met name door middel van misdadbestrijding.

De essentie van netneutraliteit en de kwesties die aan het debat ten grondslag liggen, hebben eerst en vooral betrekking op de vraag hoe het open karakter van dit platform het best gevrijwaard kan worden en hoe het internet in staat kan blijven diensten van hoge kwaliteit aan iedereen te leveren en open kan blijven staan voor innovatie, terwijl ook het genot van en het respect voor grondrechten zoals de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van ondernemerschap worden gestimuleerd.

Een groot deel de discussie over netneutraliteit gaat om beheer van het internetverkeer en om de vraag wat een redelijk verkeersbeheer inhoudt. Het is algemeen aanvaard dat

⁵ Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 (kaderrichtlijn).

netwerkeexploitanten een aantal methoden van verkeersbeheer moeten toepassen om een efficiënt gebruik van hun netwerken te verzekeren en dat een aantal IP-diensten, zoals real-time televisie over het internet (IPTV) en videoconferenties, een speciaal beheer van het verkeer kunnen vereisen om een vooraf bepaalde hoge kwaliteit van de dienstverlening te kunnen verzekeren. Dat sommige exploitanten, om redenen die niets te maken hebben met beheer van het verkeer, legale diensten (in het bijzonder spraakdiensten over het internet – Voice over IP) kunnen blokkeren of terugschroeven wanneer deze diensten met hun eigen aanbod concurreren, kan dan weer beschouwd worden als een aanslag op het open karakter van het internet. Transparantie is ook een belangrijk onderdeel van de discussie over netneutraliteit. Wanneer consumenten adequate informatie krijgen over mogelijke beperkingen of beheer van het verkeer, kunnen zij een gefundeerde keuze maken. Dergelijke kwesties als verkeersbeheer, blokkeren en terugschroeven van diensten, kwaliteit van de dienstverlening en transparantie moeten nader worden onderzocht.

3. BEPALINGEN INZAKE NETNEUTRALITEIT VAN HET EUROPEES REGELGEVINGSKADER

3.1. De mededingingsbeginselen

Het Europees regelgevingskader heeft tot doel effectieve concurrentie te bevorderen, hetgeen beschouwd wordt als het beste middel om goederen en diensten van hoge kwaliteit tegen redelijke prijzen te leveren aan de consument. Wil concurrentie kunnen werken, dan moeten consumenten hun keuze kunnen maken tussen diverse concurrerende aanbiedingen op basis van duidelijke en nuttige informatie. Consumenten moeten ook daadwerkelijk kunnen overstappen naar een nieuwe aanbieder wanneer daar een betere dienstverlening en/of een lagere prijs wordt geboden of wanneer zij niet tevreden zijn over de geleverde dienst, bijvoorbeeld indien hun aanbieder beperkingen oplegt voor bijzondere diensten of toepassingen. In een concurrerende omgeving werkt dit als een prikkel voor exploitanten om hun prijzen aan te passen en zich te onthouden van beperkingen op toepassingen die populair blijken te zijn bij gebruikers, zoals dat het geval is met VoIP-diensten (Voice over IP).

De omvang van het soort problemen dat in de discussie over netneutraliteit aan de orde is, staat daarom in verhouding tot de mate van concurrentie die er op de markt bestaat.

In Europa heeft het regelgevingskader concurrentie in de hand gewerkt door netwerkeexploitanten met aanmerkelijke marktmacht ertoe te verplichten wholesaletoegang aan te bieden en door spectrum op een concurrentiebevorderende wijze toe te kennen. Voor wholesaletoegang tot mobiele netwerken is de regelgeving [grotendeels?] opgeheven omdat gebleken is dat deze toegang tegen commerciële voorwaarden wordt geboden aan virtuele mobiele netwerkeexploitanten, die het gamma aanbiedingen op de retailmarkt nog verder aanvullen. Door de handhaving van het mededingingsrecht naast het ex-ante toegepaste regelgevingskader is voorts efficiënte markttoegang afgedwongen en zijn die gevallen aangepakt waarin exploitanten die aan regelgeving onderworpen zijn, misbruik maken van hun machtspositie. Dit heeft tot gevolg dat de retailprijzen van vaste en draadloze internettoegang in de EU niet aan regelgeving onderworpen zijn en dat de consumenten over een ruime waaier van diensten op verschillende prijsniveaus kunnen beschikken die voorzien in hun behoeften (wat volume, bandbreedte, enz. betreft).

Tegelijkertijd bestaat de mogelijkheid dat de toereikende concurrentiemogelijkheden waarmee deze omgeving garant staat voor het open karakter van het internet, aangetast

kunnen worden door marktfalen, oligopolistische praktijken, knelpunten bij de levering van hogekwaliteitsdiensten aan consumenten of informatieasymmetrie.

3.2. Het herziene regelgevingskader voor telecommunicatie

De in 2009 vastgestelde herziening van het regelgevingskader voor telecommunicatie beoogt het open en neutrale karakter van het internet te handhaven. Volgens de herziene regels moeten nationale regelgevende instanties 'het vermogen van de eindgebruikers om toegang te krijgen tot informatie en deze te verspreiden of om gebruik te maken van toepassingen en diensten van hun keuze' bevorderen (artikel 8, lid 4, onder g), van de kaderrichtlijn).

Dit wordt ondersteund door de nieuwe vereisten inzake transparantie ten aanzien van consumenten (artikel 21 van de universeledienstrichtlijn). Meer in het bijzonder moeten consumenten bij een abonnement op een dienst en in geval van latere wijziging daarvan geïnformeerd worden over:

- de voorwaarden voor beperking van de toegang tot en/of het gebruik van diensten en toepassingen, overeenkomstig de EU-wetgeving; en
- door de aanbieder ingestelde procedures om het verkeer te meten en te sturen, om te voorkomen dat een netwerkaansluiting tot haar maximum wordt gevuld of overloopt, en de wijze waarop deze procedures gevolgen kunnen hebben voor de kwaliteit van de dienstverlening.

Deze transparantievereisten zijn noodzakelijk om consumenten te informeren over de kwaliteit van de dienstverlening die zij kunnen verwachten.

Wat overstappen betreft, moet de consument de mogelijkheid hebben binnen één werkdag **naar een andere exploitant over te stappen** en zijn nummer te behouden. Voorts moeten exploitanten de gebruikers de mogelijkheid bieden een contract met een maximumlooptijd van 12 maanden te ondertekenen. De nieuwe regels zorgen er ook voor dat de voorwaarden en procedures voor de beëindiging van het contract een verandering van dienstenaanbieder niet ontmoedigen (artikel 30, lid 6, van de universeledienstrichtlijn).

Daarnaast hebben de nationale regelgevende instanties – na raadpleging van de Commissie – de bevoegdheid om minimumvoorschriften inzake de kwaliteit van de netwerktransmissiediensten op te leggen (artikel 22, lid 3, van de universeledienstrichtlijn) en aldus de kwaliteit van de dienst op een solide niveau te handhaven.

Al deze bepalingen, die in het herziene Europese regelgevingskader vervat liggen, moeten uiterlijk op 25 mei 2011 door de lidstaten zijn omgezet.

Bovendien wordt krachtens het Europese recht⁶ aan personen bescherming geboden betreffende de verwerking van persoonsgegevens, ook wanneer besluiten die personen in aanmerkelijke mate treffen, op grond van een geautomatiseerde verwerking van hun persoonsgegevens worden genomen. Elke activiteit met betrekking tot het blokkeren of beheren van verkeer moet daarom voldoen aan de vereisten inzake gegevensbescherming.

⁶ Bijvoorbeeld de Richtlijn inzake gegevensbescherming (95/46/EG) en de Richtlijn inzake e-privacy (2002/58/EG).

Ten slotte moeten de lidstaten het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie naleven wanneer zij het EU-recht ten uitvoer leggen en dit geldt ook voor de tenuitvoerlegging van het herziene regelgevingskader voor telecommunicatie, die een invloed zou kunnen hebben op de uitoefening van een aantal van deze rechten.

4. BEVINDINGEN TOT OP HEDEN

4.1. Blokkering

Het blokkeren of afknijpen van wettelijk geoorloofd verkeer was een van de voornaamste items tijdens de openbare raadpleging en de topontmoeting over netneutraliteit. Het blokkeren kan erin bestaan de toegang tot bepaalde diensten of websites op het internet te bemoeilijken of zelfs volledig te beperken. Een klassiek voorbeeld hiervan zijn aanbieders van mobiel internet die spraakdiensten over het internet (Voice over internet protocol of VoIP) blokkeren. Het afknijpen van bandbreedte, een techniek die gebruikt wordt om verkeer te beheren en netwerkcongestie te beperken, kan aangewend worden om een bepaald soort verkeer terug te schroeven (bijvoorbeeld door vertraging) en aldus de kwaliteit van inhoud aan te tasten, bijvoorbeeld videostreaming die de consumenten aangeboden krijgen van een concurrent.

Op Europees vlak heeft het Orgaan van Europese regelgevende instanties voor elektronische communicatie (BEREC) begin 2010 onder zijn leden een onderzoek verricht naar de stand van zaken in de verschillende lidstaten. Daarnaast hebben de ARCEP⁷ en het OFCOM⁸, de nationale regelgevende instanties van respectievelijk Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, nog vóór de lancering van de openbare raadpleging door de Commissie, hun eigen nationale raadpleging gehouden.

In zijn antwoord op de openbare raadpleging heeft het BEREC gevallen van ongelijke behandeling van gegevens door een aantal exploitanten gemeld. In het verslag van het BEREC staat dat gebruikers en aanbieders van inhoud zich ongerust maken over:

- het beperken van de snelheid ('throttling') van peer-to-peer (P2P) file-sharing of videostreaming door een aantal aanbieders in Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Litouwen, Polen en het Verenigd Koninkrijk;
- het blokkeren van of het aanrekenen van extra kosten voor de levering van spraakdiensten over het internet (VoIP-diensten) in mobiele netwerken door een aantal mobiele exploitanten in Oostenrijk, Duitsland, Italië, Nederland, Portugal en Roemenië.

Het BEREC heeft echter geen onderscheid gemaakt tussen gevallen waarin het verkeer zondermeer geblokkeerd werd en gevallen waarin de exploitant de dienst aanbood maar tegen extra betaling, en evenmin is aangegeven welke omvang deze betalingen hadden. Dit zijn essentiële vragen die verder moeten worden uitgediept. Het is dan ook belangrijk een duidelijk beeld van de situatie in de EU te verkrijgen door een diepgaand feitenonderzoek. Ook consumentenverenigingen en organisaties uit het maatschappelijk middenveld hebben in een aantal gevallen melding gemaakt van blokkeren of afknijpen van gegevensverkeer. Uit de bevindingen van het BEREC is gebleken dat dergelijke zaken in vele gevallen op vrijwillige

⁷ <http://stakeholders.ofcom.org.uk/consultations/net-neutrality/?showResponses=true>

⁸ http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/net-neutralite-orientations-sept2010-eng.pdf

manier zijn opgelost, vaak door toedoen van de nationale regelgevende instantie of onder druk van ongunstige berichtgeving in de pers.

Er is bezorgdheid gerezen over de mogelijkheid dat het blokkeren van gegevensverkeer, dat thans hoofdzakelijk beperkt blijft tot VoIP, in de toekomst uitgebreid kan worden tot andere diensten, zoals televisieomroepdiensten via het internet. Door respondenten in de raadpleging is verder nog gewezen op andere potentiële problemen, waaronder het gevaar dat tariefstructuren in het voordeel kunnen spelen van grote marktdeelnemers, die het zich kunnen veroorloven te betalen voor een prioritaire behandeling van hun verkeer. Nieuwe toetreders zouden dan worden gedwongen gebruik te maken van het trage zijspoor waardoor er minder prikkels voor innovatie worden gegeven. Voorts bestaat het gevaar, zo is uit de raadpleging gebleken, dat consumenten het moeilijk kunnen krijgen om de diensten van hun keuze via één internetverbinding af te nemen wanneer een aantal exploitanten verschillende diensten blokkeren of terugschroeven.

De Commissie beschikt niet over voldoende gegevens om te concluderen dat deze bezorgdheid in dit stadium gerechtvaardigd is maar in een feitenonderzoek mag dit niet uit het oog worden verloren.

4.2. Beheer van het verkeer

De groeiende vraag ten aanzien van breedbandnetwerken en met betrekking tot verschillende diensten en toepassingen die continue gegevensuitwisseling vereisen, brengt mee dat verkeersbeheer noodzakelijk is om ervoor te zorgen dat de activiteiten van de eindgebruiker niet verstoord worden door netwerkcongestie.

Er bestaan verschillende soorten technieken om het verkeer te beheren:

- **Pakketdifferentiatie** maakt het mogelijk dat verschillende soorten verkeer anders behandeld worden, bijvoorbeeld voor diensten die real-time communicatie vereisen, zoals audiovisuele livestreaming van gebeurtenissen en VoIP. Deze differentiatie waarborgt een bepaalde minimumkwaliteit van de dienstverlening aan de eindgebruikers.
- **Routing** van IP-pakketten biedt internetaanbieders de mogelijkheid pakketten via verschillende communicatiepaden te routeren om congestie te voorkomen of om betere diensten aan te bieden. Een internetaanbieder kan pakketten bijvoorbeeld routeren naar een server die een kopie van de opgevraagde informatie bevat en die zich in zijn netwerk of op een nabijgelegen plaats bevindt.
- **Filtering** verleent een internetaanbieder de mogelijkheid om onderscheid te maken tussen "veilig" en "schadelijk" verkeer en dit laatste te blokkeren voordat het zijn bedoelde bestemming bereikt.

De activiteit van een consument wordt niet gehinderd wanneer een e-mail hem een paar seconden na verzending bereikt, terwijl eenzelfde vertraging in spraakcommunicatie meebrengt dat de communicatie sterk aangetast wordt en zelfs volledig nutteloos is.

Een groot deel van de discussie over netneutraliteit gaat om het beheer van het internetverkeer en om de vraag wat een redelijk verkeersbeheer inhoudt. Verkeersbeheer wordt noodzakelijk geacht om een vlotte verkeersdoorstroming te verzekeren, vooral wanneer netwerken bijna verzadigd zijn.

Verschillende respondenten in de openbare raadpleging waren het erover eens dat verkeersbeheer niet nieuw was op het gebied van elektronische communicatie. Exploitanten gaven bijvoorbeeld voorrang aan het spraakverkeer, in het bijzonder in mobiele netwerken. Indien behoorlijk gebruikt, zouden deze technieken voor verkeersbeheer volgens een aantal respondenten de activiteit van de consument moeten verbeteren. Zelfs respondenten in de openbare raadpleging die over het blokkeren van peer-to-peer- of VoIP-diensten spraken, opperden dat verkeersbeheer een noodzakelijk en belangrijk onderdeel vormt van de exploitatie van een efficiënt internet. Zij stemden ermee in dat het gebruik daarvan voor het aanpakken van congestie- en veiligheidsproblemen volkomen gerechtvaardigd was en niet strijdig was met de beginselen van netneutraliteit.

Een aantal respondenten spraken hun bezorgdheid uit over mogelijk misbruik van verkeersbeheer, bijvoorbeeld om een voorkeursbehandeling te verlenen aan een dienst boven een andere, een praktijk die volgens hen niet kan worden gerechtvaardigd indien beide diensten van dezelfde aard zijn.

Er bestond een ruime consensus om exploitanten en internetaanbieders hun eigen bedrijfsmodellen en commerciële regelingen te laten bepalen, mits alle wetgeving ter zake in acht wordt genomen. Sommige respondenten riepen nationale regelgevende instanties en exploitanten op tot samenwerking om ervoor te zorgen dat transparantie ten aanzien van consumenten met betrekking tot praktijken van verkeersbeheer op zinvolle en effectieve wijze wordt ingevuld.

Verschillende respondenten waren van mening dat verkeersbeheer moet worden toegepast op vaste en op mobiele netwerken overeenkomstig het beginsel van technologieneutraliteit dat aan het Europees regelgevingskader voor elektronische communicatie ten grondslag ligt.

De Commissie zal samen met het BEREC toezicht op deze aangelegenheid blijven uitoefenen om redelijk en transparant verkeersbeheer mogelijk te maken ter ondersteuning van de doelstellingen van het Europees regelgevingskader voor telecommunicatie.

4.3. Consumenten en kwaliteit van de dienstverlening

Transparantie is een belangrijk onderdeel van de discussie over netneutraliteit. Wanneer consumenten passende informatie verkrijgen over mogelijke beperkingen of beheer van het verkeer, kunnen zij een gefundeerde keuze maken.

Volgens het BEREC hebben de meeste nationale regelgevende instanties klachten van consumenten ontvangen in verband met het **verschil tussen geadverteerde en werkelijke snelheden** bij de levering van de internetverbinding. Er bestond eensgezindheid over het grote belang van de kwaliteit van de dienstverlening. Aangezien de consument de verscheidenheid van internetaanbiedingen ervaart als een complex en technisch gegeven, moet volgens een groot aantal respondenten een evenwicht worden gezocht tussen vereenvoudiging en het verstrekken van zinvolle en juist afgestemde detailinformatie.

Sommige belanghebbenden hebben erop gewezen dat er in het regelgevingskader reeds waarborgen vervat liggen om het open en neutrale karakter van het internet te handhaven en dat nationale regelgevende instanties gebruik moeten maken van de bepalingen in artikel 22, lid 3, van de universeledienstrichtlijn en minimumvoorschriften inzake de kwaliteit van de dienstverlening moeten opleggen wanneer zij op de hoogte worden gebracht van een

kwaliteitsverlies van de dienstverlening en belemmering of vertraging van het verkeer over netwerken.

Op de topontmoeting van november 2010 hebben leden van het Europees Parlement aangedrongen om meer werk te maken van indicatoren voor de kwaliteit van de dienstverlening. Daarbij zou het BEREC worden aangesproken om te kijken hoe dit het best kan worden aangepakt.

4.4. De internationale context

Een aantal kwesties – zoals de vraag of internetaanbieders een bepaalde inhoud voorrang mogen geven boven een andere, en de vraag of op mobiele en vaste netwerken andere regels moeten worden toegepast – hebben heel wat discussie en niet minder polemiek losgeweekt in een aantal landen buiten de EU.

In de **Verenigde Staten** heeft de Federal Communications Commission (FCC) regelmatig verklaard dat zij vastbesloten is het open karakter van het internet te handhaven. Daarom heeft de FCC in 2005 vier kernbeginselen aangenomen om internetgebruikers in staat te stellen de inhoud, toepassingen, diensten en apparaten van hun keuze te gebruiken en om de concurrentie tussen aanbieders van netwerken, diensten en inhoud te bevorderen. Deze ideeën stemmen in ruime mate overeen met het beginsel van het 'open internet' dat in het herziene Europese regelgevingskader voor telecommunicatie is verankerd.

In december 2010 heeft de FCC een besluit aangenomen waarbij nieuwe regels inzake transparantie worden ingevoerd en verduidelijkt wordt welke vormen van blokkering voor vaste en mobiele breedband geoorloofd zijn. In beginsel is het aanbieders van vaste breedbandverbindingen niet toegestaan legale inhoud, diensten, niet-schadelijke apparaten en toepassingen te blokkeren, ook niet wanneer deze concurreren met hun eigen spraak- of videotelefoniediensten. De aanpak van mobiele-breedbandverbindingen is incrementeel: op dit ogenblik is het aanbieders enkel specifiek verboden legale websites en VoIP- of videotelefonietoepassingen te blokkeren die concurreren met hun eigen spraak- of videotelefoniediensten.

Andere landen hebben niet-bindende richtsnoeren over neutraliteit uitgevaardigd. In **Noorwegen** heeft de Noorse post- en telecommunicatieautoriteit (NPT) in februari 2009 in samenwerking met een reeks belanghebbenden een vrijwillige overeenkomst opgesteld waarbij gebruikers recht hebben op een internetverbinding (i) met een vooraf bepaalde capaciteit en kwaliteit; (ii) die hen in staat stelt inhoud, diensten en toepassingen van hun keuze te gebruiken; en (iii) die niet-discriminerend is wat het soort toepassing, dienst of inhoud betreft.

Ondertussen heeft de Canada Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) in **Canada** in oktober 2009 een nieuw kader over netneutraliteit vastgesteld waarin internetaanbieders aan strengere transparantieregels onderworpen worden en deze slechts in laatste instantie het recht hebben om verkeersbeheerstechnieken toe te passen.

Chili blijkt het eerste land te zijn dat het beginsel van netneutraliteit rechtstreeks in zijn wetgeving regelt. In augustus 2010 is in het Chileense parlement een nieuwe wet aangenomen die in hoofdzaak het recht van internetaanbieders om inhoud te beheren aan banden legt en die aanbieders van inhoud en internetgebruikers een betere bescherming biedt.

De Commissie volgt deze internationale ontwikkelingen van nabij en zal deze in aanmerking blijven nemen in haar eigen reflectie over mogelijke benaderingen van netneutraliteit.

5. CONCLUSIE

In de openbare raadpleging en in de gezamenlijke topontmoeting Commissie-Parlement is ruime steun betuigd voor de intentie, zoals uitgesproken in de verklaring van de Commissie, om belang te hechten aan de handhaving van een open internet. De Commissie blijft vastbesloten deze doelstelling na te streven en ervoor te zorgen dat het internet gehandhaafd blijft als een solide best-efforts netwerk dat voor iedereen toegankelijk is.

De Commissie is van mening dat de regels inzake transparantie, verandering van aanbieder en kwaliteit van de dienstverlening, die deel uitmaken van het herziene Europese kader voor elektronische communicatie, moeten helpen om tot resultaten te komen die op concurrentie berusten.

Aangezien de lidstaten nog bezig zijn met het omzetten van het herziene regelgevingskader voor elektronische communicatie in nationale wetgeving, moet voldoende tijd worden gelaten voor de tenuitvoerlegging van deze bepalingen en om na te gaan hoe deze in de praktijk zullen werken.

Zoals hierboven vermeld, waren de in de openbare raadpleging verzamelde gegevens onvolledig of onvoldoende gedetailleerd met betrekking tot tal van aspecten die belangrijk zijn voor een goed begrip van de huidige stand van zaken in de Europese Unie. Om deze reden bestudeert de Commissie, samen met het BEREC, een aantal zaken die in de loop van het raadplegingsproces aan de oppervlakte zijn gekomen, in het bijzonder overstapdrempels (bijvoorbeeld na hoeveel tijd een klant een contract voor achteraf betaalde diensten kan verbreken en wat de sancties daarop zijn), praktijken van blokkeren en afknijpen van bandbreedte en commerciële praktijken met soortgelijke werking, transparantie en kwaliteit van de dienstverlening alsmede concurrentieproblemen met betrekking tot netneutraliteit (bv. discriminerende praktijken van een marktdeelnemer met een machtspositie).

Wat dit betreft, behoudt de Commissie haar recht om elk gedrag in verband met verkeersbeheer dat de mededinging kan beperken of vervalsen, overeenkomstig de artikelen 101 en 102 van het VWEU te onderzoeken.

Wat er verder gebeurt

De Commissie zal tegen het einde van het jaar het feitenmateriaal publiceren dat uit het onderzoek van het BEREC naar voren komt, ook met betrekking tot gevallen van blokkeren of afknijpen van bepaalde vormen van verkeer.

Aan de hand van de feiten en op basis van de tenuitvoerlegging van de bepalingen van het regelgevingskader voor telecommunicatie zal de Commissie in de eerste plaats een besluit nemen over **aanvullende richtsnoeren** inzake netneutraliteit.

Indien omvangrijke en aanhoudende problemen aan het licht komen en het systeem in zijn geheel – met een groot aantal exploitanten – er niet voor zorgt dat consumenten via één internetaansluiting gemakkelijk toegang krijgen tot de inhoud, diensten en toepassingen van hun keuze en deze kunnen verspreiden, zal de Commissie onderzoeken of er behoefte bestaat aan **strengere maatregelen** om te komen tot de concurrentiesituatie en de

keuzemogelijkheden die de consumenten verdienen. Transparantie en gemakkelijk kunnen overstappen zijn voor de consumenten sleutelementen bij de keuze van hun internetaanbieder of bij het veranderen van aanbieder, maar deze instrumenten zijn misschien niet adequaat om op te treden tegen veralgemeende beperkingen van legale diensten of toepassingen.

Dergelijke aanvullende maatregelen kunnen de vorm aannemen van richtsnoeren of algemene wettelijke maatregelen tot verhoging van de concurrentie en de keuzevrijheid van de consument, zoals verdere maatregelen om overstapgedrag van consumenten te vergemakkelijken, of indien dat ontoereikend zou blijken, bijvoorbeeld het opleggen van specifieke verplichtingen met betrekking tot ongerechtvaardigde differentiatie van het internetverkeer aan alle internetaanbieders, ongeacht hun marktmacht. Ook een verbod op het blokkeren van legale diensten behoort tot de mogelijkheden.

Netneutraliteit betreft een aantal rechten en beginselen die in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie zijn vervat, in het bijzonder de eerbiediging van het privéleven en van het familie- en gezinsleven, de bescherming van persoonsgegevens en de vrijheid van meningsuiting en van informatie. Elk voorstel tot wetgeving op dit gebied zal om die reden grondig worden onderzocht met betrekking tot de gevolgen voor de grondrechten en de eerbiediging van het Handvest van de grondrechten van de EU⁹.

Verdere regelgeving moet ontmoediging van investeringen of innovatieve bedrijfsmodellen vermijden, leiden tot een efficiënter gebruik van de netwerken en nieuwe kansen creëren voor het bedrijfsleven in de verschillende stadia van de waardeketen. Voor de consumenten moet het voordeel gewaarborgd blijven om voor hun toegang tot het internet te kunnen kiezen uit producten die toegesneden zijn op hun behoeften.

Daarnaast zal de Commissie haar dialoog met de lidstaten en belanghebbenden voortzetten om te zorgen voor een snelle ontwikkeling van breedband, hetgeen de druk op het gegevensverkeer kan verlichten.

⁹ Overeenkomstig de "Strategie voor een doeltreffende tenuitvoerlegging van het Handvest van de grondrechten", COM(2010) 573 definitief van 19.10.2010.