



Besluit van de Minister van Economische Zaken van 11 mei 2015, nr. WJZ/15062267, houdende beleidsregel inzake de toepassing door de Autoriteit Consument en Markt van artikel 7.4a van de Telecommunicatiewet (Beleidsregel netneutraliteit)

De Minister van Economische Zaken;

Gelet op artikel 21, eerste lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen;

Besluit:

Artikel 1

Bij de toepassing van artikel 7.4a van de Telecommunicatiewet houdt de Autoriteit Consument en Markt er rekening mee dat het begrip internettoegangsdienst dat in artikel 7.4a van de Telecommunicatiewet wordt gebruikt ruim moet worden uitgelegd om omzeiling van de netneutraliteitsbepaling te voorkomen. Uitsluitend het via de internetverbinding leveren van toegang tot één enkele losse inhoudsdienst of toepassing is van artikel 7.4a uitgesloten. Zodra aan een eindgebruiker via de internetverbinding meer dan één losse dienst wordt geleverd is sprake van het aanbieden van een internettoegangsdienst in de zin van artikel 7.4a. Dit betekent dat bij een combinatie van internettoegang met een losse dienst (dus toegang tot één inhoudsdienst of toepassing) de netneutraliteitsregels van toepassing zijn op deze combinatie.

Artikel 2

De internettoegangsdienst, bedoeld in artikel 7.4a van de Telecommunicatiewet is een openbare elektronische communicatiedienst als bedoeld in artikel 1.1. onder g van de Telecommunicatiewet. Van een internettoegangsdienst is geen sprake als deze niet voor het publiek beschikbaar is.

Artikel 3

Deze beleidsregel treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst.

Artikel 4

Deze beleidsregel wordt aangehaald als: Beleidsregel netneutraliteit.

Deze beleidsregel zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

's-Gravenhage, 11 mei 2015

*De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp*



TOELICHTING

1. Achtergrond netneutraliteit

Artikel 7.4a van de Telecommunicatiewet bevat een verbod op het belemmeren of vertragen van diensten en toepassingen op het internet. Ook verbiedt de zogenaamde netneutraliteitsbepaling dat het tarief van de internettoegangsdienst afhankelijk wordt gemaakt van de diensten en toepassingen die via het internet worden aangeboden of gebruikt.

De gedachte achter de netneutraliteitsbepaling is dat de aanbieder van internettoegang alle diensten gelijk moet behandelen, om eindgebruikers (zowel burgers, consumenten als aanbieders van internetdiensten) in staat te stellen om vrij te kunnen blijven kiezen uit een zo breed mogelijk aanbod van diensten via het internet. Uitgangspunt van de netneutraliteitsbepaling is dat een aanbieder van een internettoegangsdienst niet mag bepalen hoe de gebruiker met de internettoegang om kan gaan: het is de gebruiker die moet kunnen bepalen welke website hij bezoekt en welke diensten en toepassingen hij gebruikt. De aanbieder van een internettoegangsdienst mag deze keuzes niet beïnvloeden door bepaalde websites, diensten of toepassingen te vertragen of te blokkeren, onaantrekkelijk te maken door ze bijvoorbeeld extra financieel te belasten of juist aantrekkelijker te maken dan alternatieve diensten door ze tegen een gunstiger tarief door te geven. Het derde lid van artikel 7.4a verbiedt daarom zowel negatieve als positieve prijsdiscriminatie.

2. Reikwijdte internettoegangsdienst en losse dienst

De netneutraliteitsregels richten zich tot aanbieders van openbare elektronische communicatienetwerken waarover internettoegangsdiensten worden geleverd en aanbieders van internettoegangsdiensten. Bij een internettoegangsdienst gaat het om een elektronische communicatiedienst. Het gaat om de verbinding en het elektronisch transport dat daarover wordt geleverd tussen de eindgebruiker en (de rest van) het internet. Diensten als bijvoorbeeld Google en Spotify zijn geen internettoegangsdiensten maar inhoudsdiensten. Ook toepassingen als Whatsapp en Skype zijn geen internettoegangsdienst maar toepassingen die je kunt gebruiken dankzij de internettoegangsdienst. In de parlementaire geschiedenis is het begrip internettoegangsdiensten als volgt toegelicht: 'Het moge duidelijk zijn dat de term internettoegangsdienst breed moet worden uitgelegd, om te voorkomen dat deze bepaling wordt omzeild. Indien toegang tot websites, meerdere diensten of toepassingen, zoals apps, wordt aangeboden is er in ieder geval sprake van een internettoegangsdienst. Het is op grond van dit artikel dan ook in ieder geval niet toegestaan om een dienst, bestaande uit toegang tot (bepaalde) webpagina's, diensten of toepassingen, aan te bieden, waarbij het gebruik van bepaalde toepassingen of diensten wordt geblokkeerd of apart wordt getarifeerd. Dit betekent dat aanbieders wel losse diensten via het internet, maar geen pakketten voor toegang tot een deel van het internet kunnen aanbieden.' De toelichting maakt duidelijk dat het aanbieden van een losse dienst via het internet, niet onder artikel 7.4a van de Telecommunicatiewet valt, omdat er dan geen sprake is van een 'internettoegangsdienst' in de zin van de wet. Met een losse dienst wordt toegang (verbinding en transport) bedoeld waarmee maar één, normaliter via de internetverbinding toegankelijke, toepassing of inhoudsdienst kan worden afgenomen. Anders gezegd: bij een losse dienst wordt toegang tot alle toepassingen en inhoudsdiensten op de internetverbinding geblokkeerd met uitzondering van één toepassing of dienst. Deze mogelijkheid is bewust toegestaan voor consumenten die geen behoefte hebben aan toegang tot het gehele internet, maar wel aan toegang tot één specifieke inhoudsdienst of toepassing (zoals een e-maildienst of een streaming muziekapp).

Voor de duidelijkheid wordt nog opgemerkt dat IP-gebaseerde diensten waarvoor bandbreedte is 'gereserveerd', dat wil zeggen diensten waarbij het elektronisch transport niet plaatsvindt via de internetverbinding maar via een daarvan gescheiden verbinding, geen internettoegangsdienst en ook geen losse dienst zijn. Deze diensten worden via een andere verbinding dan de internettoegangsverbinding geleverd om een betere kwaliteit te kunnen garanderen dan het best effort internet. Op deze diensten is artikel 7.4a niet van toepassing. Voorbeelden van dergelijke diensten zijn de levering van Voice over LTE (VoLTE) en LTE Broadcast.

3. Losse dienst geen manier om netneutraliteit te omzeilen

De toelichting maakt duidelijk dat het niet is toegestaan om pakketten van losse diensten aan te bieden, dat wil zeggen, om – via de internetverbinding – toegang (verbinding en transport) te bieden tot meer dan één inhoudsdienst of toepassing. Zodra via dezelfde internetverbinding meer dan één inhoudsdienst of toepassing toegankelijk wordt gemaakt is er geen sprake meer van een losse dienst maar van een internettoegangsdienst die aan de regels in artikel 7.4a moet voldoen. Dit om te



voorkomen dat het begrip 'losse dienst' wordt gebruikt om alsnog niet-netneutraal toegang tot het internet te leveren.

Uit de toelichting op artikel 7.4a blijkt, zoals gezegd, dat er geen sprake is van een losse dienst (en dus van een uitzondering op de netneutraliteitsregels) als deze dienst wordt geleverd in combinatie met andere losse diensten. Hieruit volgt logischerwijs dat er ook geen sprake kan zijn van een losse dienst als deze wordt geleverd in combinatie met (volledige) internettoegang, waarmee immers toegang wordt verleend tot alle diensten. Bij een combinatie van (volledige) internettoegang met een losse dienst (dus toegang tot één inhoudsdienst of toepassing) zijn de netneutraliteitsregels dus van toepassing op deze combinatie.

Het is dan ook bij een dergelijke combinatie onder meer niet toegestaan om prijsdiscriminatie toe te passen door voor de 'losse' dienst een ander (gunstiger of ongunstiger) tarief te rekenen dan voor de overige toegang die via de internettoegangsdienst wordt geleverd. Daarvan is bijvoorbeeld sprake als het dataverbruik voor de 'losse' dienst niet in rekening wordt gebracht of wordt uitgezonderd van de maandelijkse datalimiet.

4. Internettoegangsdienst is openbare elektronische communicatiedienst

Artikel 7.4a geeft aan dat de netneutraliteitsbepalingen betrekking hebben op openbare elektronische communicatienetwerken waarover internettoegangsdiensten worden geleverd en aanbieders van internettoegangsdiensten. De bepalingen in de Telecommunicatiewet en de Europese richtlijnen voor elektronische communicatie regelen in het algemeen alleen het aanbieden van openbare elektronische communicatiediensten. Alhoewel artikel 7.4a dat weliswaar niet expliciet aangeeft ligt het derhalve niettemin in de rede dat de netneutraliteitsbepalingen dezelfde scope hebben en dus alleen van toepassing zijn op aanbieders van openbare internettoegangsdiensten, dus op internettoegangsdiensten voor zover die te beschouwen zijn als openbare elektronische communicatiedienst. De netneutraliteitsregels zijn immers bedoeld om netneutraliteit in het openbare domein te waarborgen. Een andere uitleg zou ertoe leiden dat bijvoorbeeld ook alle bedrijven en instellingen die via een Wi-Fi netwerk internet aan hun klanten en bezoekers aanbieden aan de netneutraliteitsregels zouden moeten voldoen.

*De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp*