

**Advies van de Raad van het BIPT
van 26 juni 2020
betreffende
het wetsvoorstel nr. 900 tot wijziging van de wet van
13 juni 2005 betreffende de elektronische
communicatie, teneinde bill shock-situaties ingevolge
het gebruik van bepaalde
telecommunicatiediensten tegen te gaan en het
bijhorende amendement**

INHOUDSOPGAVE

Hoofdstuk 1. Onderwerp van het advies	3
Hoofdstuk 2. Advies	3
1. Betrachting van het wetsvoorstel	3
2. Opmerkingen van het BIPT	3
2.1. <i>Inleiding</i>	3
2.2. <i>Betreffende de wettelijke basis en de bestaande regeling inzake bill shock</i>	4
2.3. <i>Inhoudelijke analyse van het wetsvoorstel</i>	4
Hoofdstuk 3. Conclusie	9

Hoofdstuk 1. Onderwerp van het advies

1. Dit advies m.b.t. het wetsvoorstel (Doc 55, 0900/001) tot wijziging van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie, teneinde bill shock-situaties ingevolge het gebruik van bepaalde telecommunicatiediensten tegen te gaan en het bijhorende amendement (Doc 55, 0900/002), wordt door het BIPT verstrekt op verzoek van de Kamercommissie Economie overeenkomstig artikel 14, § 1, 1^o van de wet van 17 januari 2003 :

"§ 1. Onverminderd zijn wettelijke bevoegdheden, heeft het Instituut de volgende taken met betrekking tot elektronische communicatienetwerken en elektronische communicatiediensten (...):

1^o het formuleren van adviezen op eigen initiatief, in de gevallen waarin de wetten en besluiten erin voorzien of op verzoek van de minister of van de Kamer van volksvertegenwoordigers;"

Hoofdstuk 2. Advies

1. Betrachting van het wetsvoorstel

2. Het jaarverslag 2018 van de Ombudsdienst voor telecommunicatie toont volgens de indieners van het wetsvoorstel aan dat er tal van klachten zijn over de onverwacht hoge facturen voor mobiel internet. Het wetsvoorstel strekt er derhalve toe een mechanisme in te stellen om de consumenten te beschermen tegen dergelijke facturen.

2. Opmerkingen van het BIPT

2.1. Inleiding

3. Uit het jaarverslag 2019 blijkt dat er in 2019 666 klachten aangaande onverwacht hoge kosten voor het mobiel gebruik werden geregistreerd. In 2018 ontving de Ombudsdienst hier nog 783 klachten over. In 2019 hadden hiervan 382 klachten betrekking op het mobiel gebruik in België. Uiteraard worden niet altijd alle klachten gemeld bij de Ombudsdienst. Toch moeten deze cijfers afgezet worden ten aanzien van het aantal mobiele gebruikers. In 2019 waren er 9,463 miljoen postpaid-kaarten actief. Dit betekent dat in 2019 iets meer dan 113,5 miljoen maandelijkse facturen werden uitgereikt.
4. Dit wetsvoorstel heeft enkel betrekking op nationaal verkeer. Het roamingverkeer wordt geregeld door de Europese verordening 2015/2120 van 25 november 2015¹. Deze verordening voorziet in een eigen set aan beschermingsmaatregelen die gelden voor roamingverkeer en (in beperktere mate) voor internationaal verkeer. Het wetsvoorstel laat deze Europese regeling ongemoeid.

¹ Volledige naam : Verordening (EU) 2015/2120 van het Europees Parlement en de Raad

2.2. Betreffende de wettelijke basis en de bestaande regeling inzake bill shock

5. Het wetsvoorstel strekt ertoe om aan artikel 110 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie (hierna 'WEC') een paragraaf 5 toe te voegen houdende de in het wetsvoorstel beschreven regeling inzake bill shock.
6. De WEC wordt momenteel herzien in het licht van de Richtlijn 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad van 11/12/2018 tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie. De bestaande regeling inzake bill shock zal ook deel uitmaken van deze herziening. Het wetsvoorstel houdt evenwel geen rekening met dit herzieningsproces en dreigt dit te doorkruisen.
7. Het wetsvoorstel houdt bovendien geen rekening met het feit dat de WEC reeds een specifieke bepaling bevat inzake bill shock, met name artikel 112 hetgeen luidt :

"Art. 112. De Koning bepaalt, na advies van het Instituut, de faciliteiten die de operatoren aanbieden om de kosten van de openbare elektronische-communicatiediensten te beheersen, waaronder kosteloze waarschuwingen aan de consumenten in geval van abnormale of excessieve consumptiepatronen. De operatoren geven hun klanten kosteloos de mogelijkheid om een financiële bovengrens of een bovengrens uitgedrukt in volume vast te stellen, te kiezen uit een lijst vastgesteld door het Instituut. Standaard wordt door het Instituut een bovengrens bepaald."

8. Deze bepaling wordt uitgevoerd door twee teksten, met name
 - a) Het koninklijk besluit van 9 juli 2013 inzake waarschuwingsberichten om de kosten van elektronische-communicatiediensten te beheersen (hierna 'het KB van 2013'), en
 - b) Het besluit van de Raad van het BIPT van 20 november 2012 betreffende de lijst van bovengrenzen die de operatoren aan hun klanten moeten aanbieden zoals bepaald in artikel 112 van de wet betreffende de elektronische communicatie (hierna 'het BIPT-besluit')
9. Artikel 112 WEC en de genoemde uitvoeringsbesluiten vormen tezamen de bestaande regeling inzake het vermijden van bill shock.
10. Het wetsvoorstel heft de bestaande regeling niet op. Evenmin wordt er enige verduidelijking verstrekt over hoe beide regelingen zich t.o.v. elkaar moeten verhouden.
11. De bestaande regeling inzake bill shock verschilt grondig van deze die in het wetsvoorstel wordt uiteengezet. Deze verschillen komen verder nog aan bod. Het moet alleszins vermeden worden dat er twee regelingen inzake bill shock zouden ontstaan, hetgeen slechts tot verwarring zou leiden bij zowel de gebruikers als de operatoren.

2.3. Inhoudelijke analyse van het wetsvoorstel

2.3.1. Toepassingsgebied van de nieuwe regeling

12. De nieuwe regeling is van toepassing op abonnees en is in die zin niet beperkt tot consumenten. Dit stemt overeen met de huidige regeling.

van 25 november 2015 tot vaststelling van maatregelen betreffende open-internettoegang en retailtarieven voor gereuleerde communicaties binnen de EU en tot wijziging van Richtlijn 2002/22/EG en Verordening (EU) nr. 531/2012

13. In het amendement wordt daarenboven bepaald :

"De operatoren voorzien deze mogelijkheid voor de mobiele diensten die zij aanbieden uitgezonderd vooraf betaalde diensten en M2M-diensten."

14. Dit komt overeen met de bestaande regeling, meer bepaald artikel 112 WEC en de onderdelen 15 en 16 van het BIPT-besluit. Deze toevoeging is alleszins nuttig.

2.3.2. Ontbreken van een standaardregeling

15. Het wetsvoorstel bepaalt :

"Die mogelijkheid moet de abonnees (ook de huidige) als optie worden aangeboden, met inachtneming van de volgende nadere regels:

1. ofwel bepaalt de abonnee een gebruikslimiet (in euro) die niet mag worden overschreden;

2. ofwel bepaalt de abonnee geen gebruikslimiet en aanvaardt hij dat zijn factuur hoger kan uitvallen dan gewoonlijk, ondanks de waarschuwende berichten die hij zal hebben ontvangen."

16. Dit impliceert dat wanneer de gebruikers niet zelf het initiatief nemen om een verbruiksplafond in te stellen, de operator geen gebruiksplafond instelt en de gebruikers dus niet onder de regeling voor het vermijden van bill shock vallen.

17. Het BIPT-besluit voorziet in een standaardregeling : wanneer de klant geen verbruiksplafond heeft aangegeven, zal het maandelijks forfait + 50€ als plafond gelden. Door deze standaardregeling genieten de gebruikers die de bill shock-regeling nog niet kennen, toch nog van deze bescherming. Gebruikers die dit plafond niet wensen, kunnen dat eenvoudig laten wijzigen of opheffen.

18. Doordat het wetsvoorstel geen standaardregeling voorziet, wordt de bestaande bescherming van gebruikers tegen bill shock, verminderd.

2.3.3. Bedrag van de gebruikslimiet

19. Het wetsvoorstel bepaalt :

"De operatoren bieden de abonnees de mogelijkheid een gebruikslimiet vast te stellen, in de vorm van een maximumbedrag dat niet mag worden overschreden. Dat maximumbedrag mag niet lager zijn dan tweemaal het minimumfactuurbedrag, afhankelijk van de gekozen tariefbundel."

20. Het BIPT-besluit voorziet in de een aantal bovengrenzen, nl. maandelijks forfait verhoogd met

- a) 0€
- b) 50€
- c) 75€
- d) 100€

21. De bovengenoemde verschillende forfaits geven consumenten reeds vrij veel flexibiliteit en bescherming. Indien men voor verdere flexibiliteit zou kiezen, wordt het beheren van dergelijke forfaits vrij complex. Zeker voor kleinere operatoren kan dit een onoverkomelijke bijkomende last betekenen.

22. Vastgesteld wordt dat het wetsvoorstel een gebruikslimiet oplegt die in een aantal gevallen hoger zal zijn dan deze in de huidige regeling. Ook hier moet opgemerkt worden dat de regeling in het wetsvoorstel de bestaande bescherming van gebruikers vermindert.
23. In het amendement wordt voorgesteld om expliciet te vermelden dat het instellen van een verbruiksplafond kostenloos moet zijn. Dit is uiteraard een nuttige toevoeging : er moet immers vermeden worden dat de kostprijs een beletsel zou zijn voor de gebruikers om van deze bescherming gebruik te maken.

2.3.4. Wijziging van de gebruikslimiet

24. Het wetsvoorstel bepaalt :

"De abonnees hebben het recht deze eventuele gebruikslimieten minstens eenmaal per jaar te veranderen."

25. Het KB van 2013 voorziet echter in artikel 6, § 3 dat de klant de bovengrens éénmaal per facturatieperiode kan wijzigen.
26. In die zin vermindert het wetsvoorstel de mogelijkheden van de klanten om het verbruiksplafond aan te passen.

2.3.5. De waarschuwingsberichten

27. Het wetsvoorstel bepaalt :

"De operatoren moeten de abonnees verwittigen wanneer 80 % van het door de abonnee bepaalde maximumbedrag is bereikt. Die waarschuwing biedt de abonnee de mogelijkheid af te zien van het door hem bepaalde maximumbedrag dan wel een nieuw, hoger maximumbedrag te bepalen. De keuze van een abonnee om af te zien van het oorspronkelijk bepaalde maximumbedrag of om een nieuw maximumbedrag vast te stellen, kan tijdelijk zijn, met name voor de duur van één betaaltermijn dan wel voor alle volgende betaaltermijnen.

De abonnees hebben het recht deze eventuele gebruikslimieten minstens eenmaal per jaar te veranderen.

De operatoren moeten hun elektronische-communicatiedienstverlening opschorten wanneer het door de abonnee bepaalde maximumbedrag is bereikt."

28. Het wetsvoorstel voorziet één waarschuwingsbericht, met name wanneer 80% van het bepaalde maximumbedrag is bereikt.
29. Hierbij mag niet uit het oog worden verloren dat het bepaalde maximumbedrag minimaal twee maal het minimumfactuurbedrag (of maandelijks forfait) bedraagt. De mogelijkheid is dus reëel dat de klant een waarschuwingsbericht krijgt op het ogenblik dat er reeds een vrij hoog bedrag is bereikt.
30. Het KB van 2013 bepaalt dat operatoren twee waarschuwingsberichten kunnen versturen :

"§ 1. Het eerste waarschuwingsbericht dat de operatoren versturen naar hun klanten bij het bereiken van hun maandelijks forfait bevat minstens de informatie aan de klant dat zijn maandelijks forfait werd overschreden.

§ 2. Het tweede waarschuwingsbericht dat de operatoren versturen naar hun klanten na het overschrijden van de bovengrens, bevat minstens de informatie aan de klant dat zijn bovengrens werd overschreden."

31. Er kan geen twijfel over bestaan dat twee waarschuwingsberichten meer bescherming bieden aan gebruikers dan één waarschuwingsbericht.

2.3.6. Opschorting van de dienst

32. Het wetsvoorstel bepaalt :

"De operatoren moeten hun elektronische-communicatiedienstverlening opschorten wanneer het door de abonnee bepaalde maximumbedrag is bereikt."

33. De huidige Belgische regeling inzake bill shock kent geen opschorting van de dienstverlening wanneer het betreffende verbruiksp plafond wordt overschreden. De Europese roamingverordening voorziet wel in een stopzetting van de dienst wanneer het ingestelde dataplafond wordt overschreden. Opgemerkt moet worden dat deze opschorting van de datadienst geïntroduceerd werd op een ogenblik dat roaming like at home nog niet bestond en de financiële impact van een ondoordacht dataverbruik zeer aanzienlijk kon zijn.
34. Bij de eerdere uitvoering van art. 112 werd de invoering van de opschorting van de dienstverlening toen ook overwogen. Na afweging van alle voor- en nadelen werd toen uiteindelijk besloten om niet over te gaan tot een opschorting van de dienst. Een opschorting van de dienst leek een te drastische maatregel en niet in alle gevallen even klantvriendelijk. Vandaar dat uiteindelijk gekozen werd om de klant zo transparant mogelijk te informeren zodat hij zelf met kennis van zaken de nodige stappen kan nemen.
35. Om te vermijden dat de dienstverlening van een gebruiker wordt onderbroken terwijl deze bewust de maximale verbruikslimiet overschrijdt, bepaalt het wetsvoorstel dat de abonnee de gebruikslimiet kan aanpassen bij het ontvangen van het waarschuwingsbericht wanneer 80% van het bepaalde maximumbedrag is bereikt :

"Die waarschuwing biedt de abonnee de mogelijkheid af te zien van het door hem bepaalde maximumbedrag dan wel een nieuw, hoger maximumbedrag te bepalen. De keuze van een abonnee om af te zien van het oorspronkelijk bepaalde maximumbedrag of om een nieuw maximumbedrag vast te stellen, kan tijdelijk zijn, met name voor de duur van één betaaltermijn dan wel voor alle volgende betaaltermijnen."

36. Bij het opschorten van de dienst bij het overschrijden van het maximumverbruiksp plafond kunnen vier bedenkingen geformuleerd worden :
- Vooreerst is het belangrijk om op te merken dat het opschorten van een mobiele communicatiedienst uiteraard een verregaande maatregel is gezien mobiele communicatie vandaag een essentiële dienst is. Dit is des te meer het geval nu steeds minder klanten nog over vaste telefonie-abonnement beschikken. Voor die "mobile only" klanten is de mobiele dienst de enige manier om bv. nog de nooddiensten te bellen.

- Het is bovendien onduidelijk wat het opschorten van de elektronische dienstverlening precies inhoudt : wordt de dienst integraal en volledig stopgezet of valt de klant terug op een minimumdienst waarbij de klant nog wel opgebeld kan worden en zelf de nooddiensten kan bereiken ? Of wordt, analoog aan de Europese roamingverordening, alleen de datadienst stopgezet omdat een bill shock meestal veroorzaakt wordt door overmatig dataverbruik, eerder dan door telefonie of sms ?
 - Klanten die vandaag - ondanks het huidig systeem met de verschillende waarschuwingsberichten - toch nog geconfronteerd worden met onverwacht hoge facturen, kunnen beter overschakelen op prepaid kaarten, waar dergelijke verrassingen uitgesloten zijn. Hier moet weliswaar aan toegevoegd worden dat de prepaid-tarieven per eenheid meestal iets duurder zijn dan de postpaid-tarieven.
 - Mocht men toch kiezen voor een opschorting, lijkt het minstens nuttig dat vooraleer de dienst wordt stopgezet, de klant daarvan door een tweede waarschuwingsbericht op de hoogte wordt gesteld. Bovendien moet de klant ook de mogelijkheid geboden worden om de opschorting te voorkomen door een bericht te sturen dat hij of zij de opschorting niet wenst. Een dergelijke tweede waarschuwing evenals de mogelijkheid om de opschorting te voorkomen, worden trouwens ook voorzien in de Europese roamingverordening i.g.v. een stopzetting van de dienst wanneer de datalimiet wordt overschreden;
37. Het is in ieder geval belangrijk dat deze kwesties worden uitgeklaard om te kunnen komen tot een duidelijke en werkbare regeling inzake de opschorting van de dienst.
38. In het amendement wordt verder bepaalt :
- "De operator verzendt de waarschuwingsberichten kosteloos per sms naar een door de klant gekozen Belgisch nummer of per e-mail wanneer de klant geen sms'en kan ontvangen."*
39. Deze bepaling komt overeen met de huidige regeling, meer bepaald artikel 2, § 4, van het KB van 2013. Dergelijke bepaling is zonder meer nuttig.

2.3.7. Verplichte opschorting van de dienst

40. Het wetsvoorstel bepaalt :
- "Onverminderd het bepaalde in de vorige leden moeten de operatoren hoe dan ook hun elektronische-communicatiedienstverlening opschorten wanneer het bedrag van de periodieke factuur het tienvoud bedraagt van de prijs van het abonnement van de abonnee."*
41. Een dergelijke *d'office* opschorting van de dienst wordt niet voorzien in de bestaande regeling inzake bill shock.
42. Men kan zich vragen stellen bij de relevantie hiervan : wanneer de klant afdoende geïnformeerd wordt over de stand van zijn of haar verbruik, is de klant op de hoogte van het daadwerkelijke verbruik. Bovendien is het het maximale bedrag bij deze *d'office* opschorting van de dienst bijzonder hoog. Ten slotte moet opgemerkt worden dat de opmerkingen vermeld in punt 34 van dit advies ook in dit geval gelden.

Hoofdstuk 3. Conclusie

43. Hoewel het wetsvoorstel op zich enkele nuttige toevoegen suggereert (expliciete uitsluiting van M2M-diensten en het kosteloos invoeren van gebruikersplatform) menen wij dat het wetsvoorstel in zijn huidige vorm in belangrijke mate overlappend is met de bestaande beschermingsregels en in sommige gevallen zelfs een lager beschermingsniveau biedt dan de huidige regeling (ontbreken van standaardregeling, bedrag gebruikerslimiet, wijziging gebruikerslimiet).
44. Wij stellen dan ook voor dat bij de uitvoering van de nieuwe Europese telecomcode een aantal aspecten, zoals geformuleerd in het wetsvoorstel, terug te bekijken, - mede op basis van de voorgestelde verbeteringen en verfijningen, - en in het licht van de verdere evolutie van eventuele klachten waar nodig bijsturingen te doen. In het najaar zal het BIPT trouwens een informatiecampagne op sociale media starten om het grote publiek bewust te maken van de gevaren van bill shock en wat daartegen gedaan kan worden. Dit zou het aantal gevallen van bill shock en de klachten daarover moeten dalen. Tenslotte mag niet uit het oog verloren worden dat uit de consumentenenquête van het BIPT blijkt het automatisch waarschuwen tegen bill shock door gebruikers zeer wordt geapprecieerd : bijna 85 % van de respondenten vindt het nuttig om een waarschuwingsbericht te ontvangen wanneer een verbruiksplafond wordt overschreden.

Axel Desmedt
lid van de Raad

Jack Hamande
lid van de Raad

Luc Vanfleteren
lid van de Raad

Michel Van Bellinghen
voorzitter van de Raad