



Stichting Bits of Freedom

Postbus 10746
1001 ES Amsterdam

M +31(0)6 5438 6680

E ot.vandaalen@bof.nl

W www.bof.nl

Ministerie van Economische Zaken

Postbus 20101
2500 EC Den Haag

Bankrekening 55 47 06 512
Bits of Freedom, Amsterdam
KVK-nr. 34 12 12 86

Betreft

Invulling transparantieplichting

Datum

Amsterdam, 23 september 2010

Geachte mevrouw Van Caspel,

1. Graag reageert de stichting Bits of Freedom ("**Bits of Freedom**") op het verzoek om nadere input te geven op de invulling van de transparantieplichting, mede naar aanleiding van de bijeenkomst hierover op 16 september 2010.
2. Bits of Freedom wil allereerst benadrukken dat enkel een transparantieplichting een open internet niet kan waarborgen – Bits of Freedom is zoals bekend voorstander van een discriminatieverbod. Voor de nadere toelichting hierover verwijs ik graag naar het position paper van Bits of Freedom en de nadien bij het Ministerie van Economische Zaken ("**ministerie**") ingediende zienswijzen.¹ In het kort stelt Bits of Freedom zich op het standpunt dat internetproviders moet worden verboden om verkeer te belemmeren of te vertragen, met enige nader omschreven uitzonderingen. In dat verband willen we graag onder de aandacht brengen dat ook TILEC, dat onderzoek heeft gedaan naar de invulling van de transparantieplichting, geen uitspraak heeft gedaan over *of* transparantie de "right approach to dealing with the issue of network neutrality" is (zie Henze, Schuett & Sluijs, *Network Neutrality and Transparency*, p. 9). En ook het Ministerie, dat in haar persbericht meldt dat "transparantie werkt", laat de mogelijkheid open dat een discriminatieverbod *beter* zou werken.
3. Bij de invulling van de transparantieplichting moet voorop staan dat deze erop gericht is om eindgebruikers te laten beslissen welke inhoud zij willen verzenden en ontvangen, en welke diensten, toepassingen, hardware en software zij hiervoor willen gebruiken (zie overweging 28 van Richtlijn 2009/136/EG, de Universele Dienstrichtlijn).
4. Om eindgebruikers die keuze zo goed mogelijk te laten maken, moeten aanbieders dus alle

¹ Zie voor het position paper: <https://www.bof.nl/live/wp-content/uploads/Position-Paper-netneutraliteit.pdf>.

informatie over de behandeling van internetverkeer verstrekken die van invloed is op de mogelijkheid om inhoud te verzenden en te ontvangen, en om diensten, toepassingen, hardware en software hiervoor te gebruiken. De eindgebruiker kan een individuele klant zijn, maar kan ook - bijvoorbeeld - een zakelijke aanbieder van een internetdienst (zoals internetvideo) zijn. Ook de laatste moet in staat worden gesteld om reeds bij het ontwikkelen van zijn bedrijfsmodel te kunnen beoordelen hoe zijn internetdiensten door aanbieders zullen worden doorgegeven.

5. Dat betekent dat - in de woorden van het ministerie - zowel "begrijpelijke" als "feitelijke" informatie moet worden gegeven. Hieronder valt in ieder geval alle informatie waarmee technici inzicht kunnen krijgen in de maatregelen die worden genomen. Hieronder valt daarnaast de informatie waarmee individuele internetgebruikers inzicht in die maatregelen kunnen krijgen. Het onderscheid tussen die twee is echter minder makkelijk te maken dan op het eerste gezicht lijkt en in deze brief wordt dit onderscheid dan ook niet gemaakt.
6. Bij het formuleren van de transparantieverplichting, moet er rekening mee worden gehouden dat sommige internetproviders actief maatregelen zullen ontwikkelen die het gebruik van bandbreedte beperken, maar niet of zeer moeilijk te detecteren zijn door eindgebruikers. Ter illustratie: Bits of Freedom begrijpt dat een provider zijn routerbeheer had uitbesteed aan een derde partij, die tevens transitverkeer leverde. De routers waren zo geconfigureerd dat iedere connectie die klanten opzetten, een korte periode van ongeveer 200 milliseconde open gezet werd, tot de ingestelde peak-bandbreedte. Daarna werd het verkeer terug gezet naar de afgesproken Committed Information Rate (CIR). Na verloop van de sessie werd het verkeer in korte periodes weer open gezet om te pieken, en daarna snel weer terug gezet tot de CIR. Deze maatregel was niet te herkennen door standaard snelheidstesten zoals het downloaden via een FTP-server, maar leidde wel tot schokkerig internetverkeer, dat vooral bij het bekijken van streaming video merkbaar is. De transparantieverplichting moet dan ook open worden geformuleerd, om alle – ook in de toekomst ontwikkelde – manieren om internetverkeer te beheren hieronder te vatten.
7. Die informatie moet in ieder geval volledig inzicht geven in de volgende aspecten (nota bene: dit is geen uitputtende lijst, maar slechts een lijst met voorbeelden):
 - **Software:** Worden maatregelen genomen die gevolgen hebben voor de doorgifte van verkeer van specifieke applicaties of groepen applicaties - bijvoorbeeld VoIP? Zo ja: welke applicaties, welk verkeer en hoe?
 - **Poorten:** Worden maatregelen genomen die gevolgen hebben voor de doorgifte van verkeer afkomstig van of gaande naar bepaalde poorten? Zo ja: welke poorten, welk verkeer en hoe?
 - **Protocollen:** Worden maatregelen genomen die gevolgen hebben voor de doorgifte van verkeer met een bepaald protocol? Zo ja: welke protocollen, welk verkeer en hoe?
 - **Partners / ASN's:** Worden maatregelen genomen die gevolgen hebben voor de doorgifte van verkeer van specifieke partners / ASN's? Zo ja: welke poorten, welk verkeer en hoe?
 - **Hardware:** Worden er maatregelen genomen die gevolgen hebben voor de doorgifte van verkeer afkomstig van bepaalde hardware (bijvoorbeeld Blackberries of iPhones)? Zo ja: welke hardware, welk verkeer en hoe?

Een combinatie van deze maatregelen is uiteraard ook mogelijk.

8. Voor zover de betreffende maatregel wordt genomen ter uitvoering van contractuele verplichtingen van de aanbieder jegens een derde, moet de aanbieder een weergave van de afspraak met deze derde waaruit deze verplichting voortvloeit publiceren. Dit laatste is relevant, omdat een eindgebruiker mede aan de hand hiervan kan beoordelen hoe lang een maatregel van kracht is, en of deze in de toekomst mogelijk verandert.
9. Dat omvat daarnaast volledige informatie over de voorwaarden waaronder deze maatregelen worden genomen niet limiteren:
 - **Abonnement:** Op welke specifieke abonnementen is de maatregel van toepassing?
 - **Periode of situatie:** Wordt de maatregel permanent, op bepaalde dagen en/of tussen bepaalde tijdstippen gehanteerd? In het geval van variërende tijdstippen: wat is het maximale percentage van de tijd waarin de maatregel van toepassing is? Betreft het een maatregel die van kracht wordt als een bepaalde situatie zich voordoet, zoals wanneer een datalimiet wordt overschreden, wanneer congestie optreedt, of wanneer is geconstateerd dat vanuit een IP-adres spam wordt verstuurd?
 - **Methode:** Met welke technische methodes wordt de maatregel geëffectueerd? Als er voorrang aan bepaalde (soorten) verkeer wordt gegeven, of juist verkeer wordt afgeknepen of geblokkeerd, wat zijn dan de technieken die worden toegepast om dat te bereiken? Hoe wordt gedetecteerd bij welk(e) (soort) applicatie het verkeer hoort? Deze informatie moet zeer gedetailleerd zijn, om ook moeilijk detecteerbare technieken zoals beschreven in par. 6 hieronder te laten vallen.
 - **Locatie:** Waar wordt de maatregel toegepast, zoals op de routers in de backbone, bij de huiscentrale of in de modem? Het is van belang om te realiseren dat aanbieders hun diensten ook deels uitbesteden aan derden. Zij moeten inzicht geven in alle maatregelen ten aanzien waarvan zij zeggenschap hebben. Voor zover die maatregelen worden genomen door derden aan wie zij diensten hebben uitbesteed, moeten zij ook inzicht geven in die maatregelen. Als dit relevant is, moet tevens informatie worden verstrekt over de fysieke locatie, het netwerk en het ASN-nummer.
10. Indien de beperking een **datalimiet- of congestiemaatregel** betreft, moet ook de volgende informatie worden geopenbaard:
 - **Hoogte van de datalimiet:** De aanbieder moet precies aangeven wat de maximumhoeveelheid te transporteren data is, zodat de gebruiker precies weet waar hij op kan rekenen. In het geval van een *fair use policy* die is gebaseerd op het gemiddelde verbruik (bijvoorbeeld 10x het gemiddelde gebruik), moet het gemiddelde gebruik worden gepubliceerd, zodat eindgebruikers daarmee rekening kunnen houden. Bits of Freedom begrijpt dat sommige providers op dit moment geen inzicht willen geven in het gemiddeld gebruik, en daarmee dus geen inzicht willen geven in de hoogte van de *fair use policy* - maar de datalimiet wel handhaven als deze is bereikt.
 - **Overboekingsfactor:** de aanbieder moet aangeven wat de overboekingsfactor is die wordt gehanteerd op een netwerk, per abonnement en op wijkniveau. Zoals bekend, is bij de meeste providers de maximumcapaciteit niet gegarandeerd. Op drukke momenten zal de maximumbandbreedte die is geadverteerd niet worden gehaald, met name wanneer een hoge overboekingsfactor wordt gehanteerd. Door inzicht te geven in

de overboekingsfactor kan de eindgebruiker beter inschatten wanneer hij rekening moet houden met beperkingen van de bandbreedte bij congestie. Deze overboekingsfactor kan verschillen per wijk: het aantal abonnees dat gebruik maakt van een netwerk – en de structurele- en piekbelasting verschilt daarmee.

11. Alle bovengenoemde informatie moet prominent en duidelijk op de website van de aanbieder worden gepresenteerd. Deze informatie moet tevens in de algemene voorwaarden, die gebruikt worden bij het afsluiten van de overeenkomst worden opgenomen. Daarnaast moet de meest relevante informatie in advertenties worden opgenomen (“videostreams worden schokkerig doorgegeven”, “VoIP-telefoniediensten zoals Skype werken niet met dit abonnement”). De provider moet op dit punt een actieve informatieplicht krijgen; hij moet alle maatregelen nemen die nodig zijn om potentiële en bestaande abonnees prompt te informeren over de genomen maatregelen en de wijzigingen daarin. Zodra deze informatie wijzigt, moet deze dus prompt ook worden aangepast op al deze plekken. Als bijlage is een concept-standaardformaat toegevoegd, waarmee voor alle duidelijkheid niet de ondergrens van het detailniveau van de te verstrekken informatie wordt weergegeven, maar een poging wordt gedaan om beter inzichtelijk hoe deze transparantieplichting in de praktijk zou kunnen werken.

12. De OPTA moet de bevoegdheid krijgen om nader onderzoek te doen naar alle maatregelen van aanbieders die van invloed zijn op de mogelijkheid om inhoud te verzenden en te ontvangen, en om diensten, toepassingen, hardware en software hiervoor te gebruiken. Dat betekent dat OPTA onder meer de bevoegdheid moet krijgen om configuraties van de relevante netwerkkapparatuur van een aanbieder, of een derde aan wie de aanbieder zijn diensten heeft uitbesteed, op te vragen. Op die manier kan worden geverifieerd of door de aanbieder weergegeven informatie ook correct is. Als dit soort maatregelen worden genomen ter uitvoering van contractuele verplichtingen van de aanbieder jegens een derde, dan moet OPTA de bevoegdheid krijgen om de afspraak waar deze verplichting uit voortvloeit op te vragen.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Aarzel niet om contact op te nemen voor een toelichting.

Met vriendelijke groet,

Ot van Daalen

BIJLAGE: concept-standaardformat voor informatie over beperkingen

Voor alle duidelijkheid: hiermee wordt niet de ondergrens van het detailniveau van de te verstrekken informatie weergegeven, maar wordt een poging gedaan om beter inzichtelijk te maken hoe deze transparantieverplichting in de praktijk zou kunnen worden uitgewerkt.

	Beschrijving	Abonnement	Methode	Periode	Datalimiet	Locatie
Beperking van YouTube-verkeer	Alle verkeer afkomstig van servers van YouTube wordt vertraagd doorgegeven. Dit leidt tot schokkerige beelden.	Deze beperking geldt voor het standaard abonnement. Bij het Internettelevisie abonnement is YouTube goed bereikbaar.	Het YouTube verkeer wordt beperkt door iedere connectie die klanten opzetten met youtube.com een korte periode van ongeveer 200 milliseconde open te zetten, tot de ingestelde peak-bandbreedte van 200 kb/s wordt bereikt. Daarna wordt het verkeer terug gezet naar de Committed Information Rate (CIR) van 10 kb/s. Na verloop van de sessie wordt het verkeer in korte periodes weer open gezet om te pieken, en daarna weer terug gezet tot de CIR.	Geldt altijd.	Geldt altijd.	Deze maatregel wordt toegepast door middel van de peering-routers op de AMS-IX.
Snelheidslimiet van p2p-verkeer	Voor alle verkeer van BitTorrent en Vuze wordt slechts 40 kbit/s van de bandbreedte beschikbaar gesteld.	Deze beperking geldt voor het standaard abonnement.	Alle uitgaand verkeer op de poorten 5582-5590 wordt gelimiteerd tot 40 kb/s.	Deze beperking is van toepassing op zaterdagen en zondagen van 20.00 tot 24.00 uur	Geldt altijd.	Deze maatregel wordt toegepast in de peering routers op de AMS-IX.
Datalimiet van p2p-verkeer	Voor alle verkeer van BitTorrent en Vuze mag slechts een beperkte hoeveelheid data worden gedownload.	Deze beperking geldt voor het standaard abonnement en het hi-speed abonnement.	Alle uitgaand verkeer op de poorten 5582-5590 wordt nadat 1 Gb is downgeload geblokkeerd voor de rest van de maand.	Geldt altijd.	Geldt altijd	Deze maatregel wordt toegepast in de DSLAM-colo routers.
Prioriteit van RTL streams	Streams van RTL krijgen voorrang op streams die niet afkomstig zijn van RTL, indien er sprake is van congestie op wijkniveau.	Deze beperking geldt voor het internettelevisie-abonnement.	Bij congestie - waarmee wordt bedoeld op een gemiddelde bezettingsgraad per minuut van het relevante netwerk van meer dan 80% - wordt alle verkeer afkomstig van IP-adressen van RTL Group S.A. of een van haar dochtermaatschappien met voorrang doorgegeven. Voor streams afkomstig van andere bronnen wordt slechts een bandbreedte van 500 kbit/s beschikbaar gesteld.	Deze maatregel wordt hoogstens 2% van iedere dag toegepast.	Geldt altijd. Voor de overboekingsfactor op wijkniveau wordt verwezen naar onze website: overboeking.isp.nl .	Deze maatregel wordt toegepast in de DSLAM-colo routers.
Beperking van uitgaande e-mails	Uitgaand e-mailverkeer van consumenten naar mailservers anders dan die van de provider, wordt geblokkeerd.	Alle abonnementen bestemd voor thuisgebruikers. Deze beperking geldt niet voor de zakelijke abonnementen.	Al het uitgaande SMTP-verkeer op TCP-poort 25 dat niet verstuurd wordt naar het systeem smtp.example.com wordt geblokkeerd met een TCP-reject.	Geldt altijd.	Geldt altijd.	Deze maatregel wordt toegepast in de DSLAM-colo routers.