

Wijziging van de Telecommunicatiewet in verband met de bescherming van de consument, versterking van de marktwerking en het toezicht op het terrein van het nummerbeleid

(20 mei 2022)

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit voorstel tot wijziging van de Telecommunicatiewet (hierna: Tw) omvat een aantal aspecten op het terrein van het nummerbeleid die dienen ter bescherming van eindgebruikers, het faciliteren van marktontwikkelingen en het versterken van het toezicht op dit terrein. De achtergrond van deze wijzigingen vormen diverse technologische en marktontwikkelingen waarop het bestaande wettelijk kader voor het nummerbeleid, dat niet substantieel is gewijzigd sinds 1998, niet voldoende meer is toegesneden. De bedoelde ontwikkelingen beïnvloeden elk op eigen wijze de behoefte aan en het gebruik van nummers voor verschillende toepassingen.

Het nummerbeleid omvat het wettelijke kader voor het beheer, de beschikbaarstelling, de gebruiksmogelijkheden en het toezicht op het gebruik van nummers (Tw hoofdstuk 4). Op grond van de regels in hoofdstuk 4 kunnen nummerplannen met de daarin opgenomen bestemming van nummers worden vastgelegd. De Autoriteit Consument en markt (hierna: ACM) is bevoegd nummers toe te kennen en toezicht uit te oefenen op de naleving van voorschriften verbonden aan gebruiksrechten van nummers en wettelijke verplichtingen gerelateerd aan het gebruik van nummers die rusten op aanbieders van elektronische communicatienetwerken (hierna: ECN), aanbieders van elektronische communicatiediensten (hierna: ECD) en gebruikers van deze diensten. Voorts omvat het nummerbeleid regels voor nummerportabiliteit.

In dit wetsvoorstel worden wijzigingen voorgesteld ten aanzien van drie met elkaar samenhangende onderwerpen. De hoofddoelen zijn het adresseren van problemen die voortvloeien uit de genoemde ontwikkelingen, het vergroten van rechtszekerheid voor marktpartijen en het vergroten van de efficiëntie van het toezicht. Ten behoeve van de samenhang van de regels rondom nummerbeheer is er voor gekozen de wijzigingen op te nemen in één wetsvoorstel. De voorgestelde wijzigingen omvatten verplichtingen voor ECN-aanbieders, ECD-aanbieders en nummergebruikers en een uitbreiding van bevoegdheden van de ACM.

Ten eerste betreft dit het onderwerp suballocatie van nummers. Bij suballocatie worden nummers die door de ACM aan een nummeraansvrager zijn toegekend aan andere aanbieders beschikbaar gesteld. Daardoor kunnen ook deze andere aanbieders over nummers beschikken voor het kunnen aanbieden van hun diensten. De voorgestelde wijzigingen hebben als doel suballocatie transparanter te maken ten behoeve van de uitvoering van nummerportabiliteit en het toezicht.

Ten tweede worden wijzigingen voorgesteld om zogenoemd extraterritoriaal gebruik van nummers te kunnen reguleren. Dit betreft het gebruik van Nederlandse nummers op permanente basis buiten het grondgebied van Nederland. Deze wijzigingen vormen een aanvulling op de implementatie van

richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 tot vaststelling van het Europees wetboek van elektronische communicatie (PbEU L 321/36) (hierna: de Telecomcode).

Ten derde wordt voorgesteld wijzigingen door te voeren ten aanzien van nummerherkenning. Deze wijzigingen hebben als doel een aantal ontwikkelingen op dit terrein te faciliteren en de integriteit van de hierbij gebruikte telecommunicatievoorzieningen te verhogen, zodat effectiever kan worden opgetreden tegen spoofing. Spoofing is een techniek waarmee door onjuist gebruik van een nummer de gebelde of berichtontvangende persoon kan worden misleid ten aanzien van de herkomst van de oproep of het bericht.

In het algemeen deel van deze toelichting wordt eerst ingegaan op de relevante technologische ontwikkelingen en marktontwikkelingen (paragraaf 2). Daarna wordt per hiervoor genoemd onderwerp beschreven wat de invloed daarvan is op de behoefte aan allocatie- of gebruiksmogelijkheden van nummers, en vervolgens op de implicaties voor de werking van de huidige regels rondom nummerbeheer en de aanpassing van deze regels (paragrafen 3, 4 en 5). Paragraaf 6 gaat in op overige wijzigingen die grotendeels van wetstechnische aard zijn. In de navolgende paragrafen wordt ingegaan op de gevolgen voor de regeldruk van dit wetsvoorstel (paragraaf 7) en de financiële gevolgen (paragraaf 8). In paragraaf 9 worden de reacties weergegeven die zijn ontvangen na de consultatie van het wetsvoorstel. In paragraaf 10 wordt ingegaan op de uitvoerbaar- en handhaafbaarheidstoets door de ACM. In paragraaf 11 tenslotte wordt een korte toelichting gegeven op het overgangsrecht en de inwerkingtreding.

2. Aanleiding en algemene achtergrond: technologische ontwikkelingen

Er zijn enkele algemene technologische ontwikkelingen en marktontwikkelingen te benoemen die de algemene achtergrond en aanleiding vormen voor dit wetsvoorstel.

De eerste ontwikkeling betreft de opkomst van het internet en communicatiediensten via dit medium. Telefoonnummers worden van oorsprong gebruikt voor vaste of mobiele telefoondiensten (diensten voor binnenkomende en uitgaande gesprekken) via circuitgeschakelde netwerken, met een directe verbinding tussen het oproepende en opgeroepen netwerkaansluitpunt. Vanaf de jaren '90 van de vorige eeuw werden telefoonnummers ook gebruikt voor de mobiele berichtendienst SMS. Door de opkomst van het open internet en de mogelijkheid interpersoonlijke communicatiediensten te leveren via zogenoemde packet switched technologie, zijn er voor het brede publiek beschikbare alternatieven voor de hiervoor genoemde diensten bijgekomen. Prominente voorbeelden zijn Voice over IP (hierna: VoIP)-telefoondiensten en IP-gebaseerde berichtendiensten. Deze diensten kunnen beperkt zijn tot het voorzien in eind-tot-eind-verbindingen tussen gebruikers van zo'n dienst onderling, of ook interoperabel zijn met door andere aanbieders geleverde telefoondiensten en SMS diensten. VoIP technologie vergroot voor gebruikers van elektronische communicatiediensten mogelijkheden voor toegang tot en het gebruik van nummers. Zo stelt het gebruikers van een (mobiele) telefoondienst in staat om, met gebruik van internettoegang, meerdere telefoonnummers te gebruiken op een enkele (mobiele) netwerkaansluiting of simkaart¹. Dit geeft voordelen voor de gebruiker, zoals het flexibel kunnen gebruiken en beheren van profielen met een telefoonnummer, financiële voordelen en gebruiksgemak. De inzet van VoIP technologie heeft ook gevolgen voor

¹ De toepassingsmogelijkheden van nummers (zoals 06-nummers) op grond van hun bestemming worden bij dit voorbeeld buiten beschouwing gelaten.

gebruiksmogelijkheden van nummers die liggen op het terrein van extraterritoriaal gebruik van nummers en nummerherkenning. Daarop wordt verderop in deze toelichting nader ingegaan.

Een tweede marktontwikkeling, met dezelfde technologische achtergrond, betreft de “virtualisering” van telecomnetwerken. Telefoondiensten en daaraan gekoppelde berichtendiensten (SMS) werden van oorsprong alleen door aanbieders van circuitgeschakelde netwerken geleverd. Door de mogelijkheden van het internet wordt de kernfunctionaliteit van netwerken in toenemende mate geleverd door software. Het is daarom minder noodzakelijk geworden een onderliggende fysieke infrastructuur voor de betreffende netwerkonderdelen in eigen beheer te hebben om deze diensten te kunnen leveren. Daarmee is de afhankelijkheid van aanbieders die deze infrastructuur beheren kleiner geworden. Daardoor kunnen meerdere gespecialiseerde aanbieders een rol spelen in een deel van de productketen. Het zwaartepunt in het marktaanbod is verschoven naar deze nieuwe aanbieders ten nadele van de meer verticaal georiënteerde marktspelers. Deze ontwikkelingen zijn vooral zichtbaar op de markt voor mobiele diensten, bijvoorbeeld bij aanbieders die zich enkel richten op de bouw en/of het beheer van mobiele netwerkinfrastructuur en bij Mobile Virtual Network Operator (MVNO) constructies. Over de gehele telecomsector gezien is het aantal marktspelers gegroeid van oorspronkelijk enkele (< 10) grotere aanbieders na de liberalisering van deze sector aan het eind van de vorige eeuw tot rond 180 aanbieders in het heden.

Deze twee ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat er op meerdere terreinen knelpunten zijn ontstaan, waarvoor de huidige wetgeving niet meer voldoet.

3. Suballocatie

3.1 Marktontwikkeling

De toepassing van IP-technologie en netwerkvirtualisering hebben de toegang tot de markt voor elektronische communicatiediensten laagdrempeliger gemaakt. Ook kleinere aanbieders kunnen makkelijker toetreden en daardoor is de concurrentie en dynamiek in deze markt toegenomen. IP-interconnectie heeft voor aanbieders en gebruikers van deze technologie mogelijkheden vergroot voor het routeren van verkeer, hetgeen essentieel is voor het bedrijfsmodel van deze aanbieders. Met het toetreden van gespecialiseerde aanbieders en aanbieders die zich richten op bepaalde marktsegmenten is de keten van dienstverlening complexer geworden.

Het bovenstaande heeft tot gevolg dat nummers die door de ACM zijn toegekend aan een bepaalde ECN- of ECD-aanbieder, de nummerhouder, in toenemende mate niet direct door de nummerhouder aan een eindgebruiker in gebruik worden gegeven, maar door de nummerhouder beschikbaar worden gesteld aan andere ECN- of ECD-aanbieder(s). Dit proces heet suballocatie, dat plaatsvindt naast primaire allocatie (toekenning van nummers door de ACM) of secundaire allocatie (in gebruik geven van nummers door de ECD-aanbieder aan de nummergebruiker). Het proces van suballocatie gaat vooraf aan het daadwerkelijk in gebruik geven van een nummer aan een eindgebruiker. In dit proces kan ook sprake zijn van meerdere stappen, waarbij een ECN- of ECD-aanbieder een op deze wijze aan hem ter beschikking gesteld nummer beschikbaar maakt voor weer een andere aanbieder.

De terbeschikkingstelling van nummers door aanbieders aan andere aanbieders vindt plaats in het kader van privaatrechtelijke overeenkomsten, normaliter ten behoeve van het tot stand brengen van interoperabiliteit. In deze overeenkomsten kunnen voorwaarden worden gesteld aan de terbeschikkingstelling, waaronder voorwaarden die betrekking hebben op de mogelijkheid om een

nummer weer ter beschikking te stellen aan een derde. Normaliter kan, bepaald in de privaatrechtelijke sfeer, slechts één partij, in de hoedanigheid van ECN- en/of ECD-aanbieder, het nummer weer aan een andere aanbieder ter beschikking stellen.

Het sluitstuk van suballocatie vormt de implementatie van een nummer in een elektronisch communicatienetwerk en een elektronische communicatiedienst. Normaliter betreft dit het originerende/terminerende netwerk. In zijn algemeenheid moet een nummer beschikbaar worden gemaakt voor zowel de aanbieder van het elektronische communicatienetwerk als de, al dan niet door dezelfde partij vertegenwoordigde, aanbieder van de elektronische communicatiedienst die gebruik maakt van dit netwerk om het mogelijk te maken het nummer in dat netwerk en die dienst te implementeren. Hiermee wordt bedoeld op de systeemtechnische aanpassing van een elektronisch communicatienetwerk of elektronische communicatiedienst waarbij een nummer ten behoeve van de werking van dat netwerk respectievelijk die dienst in bedrijf wordt genomen, of welke aanpassing is benodigd om een nummer via dat netwerk respectievelijk die dienst in gebruik te geven aan een eindgebruiker. Bij de laatste gaat het om administratieve en technische handelingen die nodig zijn om met het nummer een netwerkaansluitpunt of gebruiker te identificeren, zodat routing van verkeer naar dit nummer ook vanuit andere netwerken of diensten kan plaatsvinden. Suballocatie kent in dit opzicht meerdere vormen. Zo kan de nummerhouder een aanbieder zijn van een netwerk dat ook wordt gebruikt door de aanbieder aan wie de nummers beschikbaar worden gesteld, zoals in een MVNO constructie. De laatste kan echter ook gebruik maken van een ander netwerk. Voorts kan de nummerhouder ook een dienstaanbieder zijn zonder eigen netwerk, waardoor deze om het nummer aankiesbaar te maken de nummers beschikbaar moet maken voor een aanbieder van een netwerk: nummerhosting als bijzondere vorm van suballocatie. Opgemerkt zij dat in het laatste geval de nummerhouder ook een aanbieder kan zijn van een niet-openbare elektronische communicatiedienst.

Suballocatie leidt tot een efficiëntere allocatie van nummers. Suballocatie biedt ook bepaalde voordelen voor de daarbij betrokken marktpartijen ten aanzien van de kosten en snelheid van markttoegang. Zo kan een aanvraagprocedure bij de ACM worden vermeden en kan het aantal ter beschikking gestelde nummers beter worden afgestemd op de capaciteitsbehoefte van de aanbieder, waardoor ook de (jaarlijkse) kosten voor de registratie van nummers door de ACM kunnen worden beperkt.

De huidige regels in hoofdstuk 4 van de wet zijn niet toegesneden op suballocatie. Hieronder wordt eerst ingegaan op het huidige wettelijke kader (paragraaf 3.2). Daarna worden de voorgestelde wijzigingen toegelicht (paragraaf 3.3).

3.2 Probleembeschrijving: gevolgen van suballocatie ten aanzien van het huidige wettelijk kader

Bij het beheer van nummers en de wettelijke rechten en verplichtingen die zijn gerelateerd aan het gebruik van nummers, spelen meerdere entiteiten een rol. Dit zijn de aanvrager van het nummer, de nummerhouder, de ECN-aanbieder, de ECD-aanbieder en de nummergebruiker.

Artikel 4.2, tweede lid, van de Tw regelt de primaire allocatie van nummers. Op grond hiervan kan de ACM een nummer op aanvraag toekennen aan een ECN-aanbieder (tweede lid, onderdeel a) of een ECD-aanbieder (tweede lid, onderdeel b). Deze entiteiten kunnen zijn verenigd in dezelfde marktpartij, maar dit hoeft niet het geval te zijn. Daarom werd bij de bepaling ten aanzien van de toekenning van nummers aan een ECN-aanbieder voorzien dat de toekenning van nummers mede kan geschieden met het oog op een ander gebruik dan dat van de aanvrager zelf. Hiermee werd met

nadruk gedoeld op het gebruik van nummers die zijn toegekend aan een ECN-aanbieder door een derde, de ECD-aanbieder, voor het verzorgen van diensten over het netwerk van de aanvrager. Andere vormen van suballocatie werden niet in die mate voorzien.

Suballocatie heeft gevolgen voor de uitvoering van en het toezicht op bepaalde verplichtingen die op grond van de Tw rusten op nummerhouders en de betrokken ECN en ECD-aanbieders. De nummerhouder moet op grond van het huidige artikel 4.9, tweede lid, van de Tw er zorg voor dragen dat het gebruik van de aan hem toegekende nummers in overeenstemming is met het bij of krachtens de wet bepaalde. Het gaat hier om aan het gebruik van nummers gerelateerde verplichtingen, zoals het voldoen aan de bestemming die voor het nummer is opgenomen in het nummerplan en het efficiënte gebruik van nummers, maar ook de toegang tot de alarmdienst 112, tapverplichtingen en de verplichting tot het bieden van nummerportabiliteit. De laatstgenoemde verplichtingen rusten materieel op de ECN- en ECD-aanbieder die de nummers implementeren. De nummerhouder moet meewerken aan eventuele sancties gericht tegen de nummergebruiker, waaronder de opschorting of intrekking van een nummer. Deze verantwoordelijkheid geldt ook voor nummerhouders aan wie de toekenning van een nummer van rechtswege is overgegaan na nummerportering. Bij het porteren van nummers gaat de toekenning van een nummer van rechtswege over op de nummerontvangende aanbieder of in de huidige situatie de betrokken netwerkaanbieder (zie ook de volgende paragraaf). De implementatie van een nummer komt in dat geval, in de regel buiten de beheersmogelijkheden van de aanvrager van het nummer, te liggen bij de nummerontvangende aanbieder. De genoemde rechten en plichten, inclusief de zorgplicht op grond van het huidige artikel 4.9, tweede lid, van de Tw komen dan te liggen bij die nieuwe aanbieder en op dat moment niet meer bij de aanvrager van het nummer.

In de praktijk is gebleken dat nummerhouders deze verplichtingen, waarmee ook maatschappelijke belangen zijn gemoeid, in sommige gevallen niet goed kunnen naleven of dat de naleving niet op efficiënte wijze gebeurt. Dit geldt wanneer er sprake is van suballocatie met één of meerdere schakels in de keten, of als gevolg van suballocatie onduidelijk is door welke ECD-aanbieder de nummers zijn geïmplementeerd. De laatstgenoemde situatie belemmert een efficiënte werking van het proces van de overstap van een eindgebruiker naar een andere aanbieder en nummerportering, waarbij de eindgebruiker als nummergebruiker zijn nummer behoudt na de overstap.

Suballocatie in samenhang met de uitvoering van nummerportabiliteit heeft ertoe geleid dat uit het openbare nummerregister dat door de ACM wordt bijgehouden op grond van artikel 4.8, eerste lid, van de Tw voor geporteerde nummers niet altijd kenbaar is of een door de ACM toegekend(e) nummer(reeks) van rechtswege is overgegaan op een ECN-aanbieder dan wel een ECD-aanbieder. Ook kan dit in combinatie met gegevens uit het openbaar aanbiederregister, dat door de ACM wordt bijgehouden op grond van artikel 2.3, eerste lid, van de wet niet worden bepaald, omdat een aanbieder als een ECN- en als een ECD-aanbieder kan zijn geregistreerd. In het geval van nummerportering is het mede hierdoor in de praktijk niet altijd kenbaar of er sprake is van een “horizontale” overgang van een nummertoekening zoals bedoeld in artikel 4.11, eerste lid, onderdeel a, van de Tw.

In het proces van overstappen met nummerportering gaat het in de meeste gevallen goed. Desondanks blijven er, in de context van een sterk concurrerende sector, hardnekkige problemen bestaan waarbij de onzichtbaarheid van de ECD-aanbieder debet aan is. Dit speelt bij de registratie van ECD-aanbieders in het technisch platform dat wordt beheerd door Vereniging COIN (hierna: COIN) als centraal marktsysteem voor de uitvoering van nummerporteringen. Dit probleem is lastig te kwantificeren mede doordat volgens de sector een significant maar niet nader te duiden aantal

dienstaanbieders niet voldoen aan de registratieplicht van artikel 2.1 van de Tw. Het totaal aantal porteringen in 2021 bedroeg voor geografische nummers 212.477 en voor mobiele nummers 876.863 (bron: Vereniging COIN). Het aandeel van het totaal aantal porteringen waarbij sprake is van een gebrek aan transparantie van de ECD-aanbieder is vermoedelijk relatief beperkt (schatting < 10%). In absolute aantallen is het aantal niet geregistreerde ECD-aanbieders aanzienlijk (schatting van de sector: minimaal honderden), die zich met name ook in de zakelijke en wholesale segmenten bevinden. In deze gevallen treden er complicaties op doordat onduidelijk is welke ECD-aanbieder verantwoordelijk is voor de levering van de dienst aan de abonnee, welke ECD-aanbieder is gehouden tot de informatieverstrekking aan abonnees over contracten en over het overstap/nummerporteringproces, en welke (overnemende) ECD-aanbieder de uitdrukkelijke toestemming (volmacht) van de abonnee heeft ontvangen voor de overstap/nummerportering. Er ontstaat ook (technische) complexiteit bij nummerporteringen doordat onduidelijk is welke (overdragende) ECD-aanbieder gehouden is het nummer en de daarmee verbonden diensten dient te reactiveren in de situatie bedoeld in artikel 4.10, vijfde lid, onderdeel d, van de Tw. De onderhavige situatie leidt voorts tot een onjuiste toerekening aan ECD-aanbieders van toezichtskosten door de ACM en het Agentschap Telecom, die mede zijn gebaseerd op het aantal in- en uitporteringen door een ECD-aanbieder. Al met al levert de onderhavige situatie mogelijke schade voor de gebruiker (omdat het porteerproces vertraging op kan lopen) en extra kosten voor ECN- en ECD-aanbieders bij de validatie en uitvoering van porteerverzoeken, waaronder de communicatie die plaatsvindt tussen de betrokken aanbieders in verband met het opvragen van volmachten van abonnees. In deze context, die ook een relatie heeft met de problematiek van ongewenste overstappen (slamming), heeft de voormalige Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat de sector reeds eerder opgeroepen de overnemende ECD-aanbieder herkenbaar en zichtbaar te maken in het platform van COIN, zodat transparant is voor de latende aanbieder wie de overnemende aanbieder is². Deze vrijwillige aanpak heeft niet geleid tot voldoende verbetering door en voor alle betrokken marktpartijen.

Het zij opgemerkt dat de ECN-aanbieder die het nummer implementeert altijd bekend moet zijn in het kader van het tot stand brengen van interoperabiliteit. Het marktsysteem voor nummerporteringen (COIN) is ingericht op de registratie van vier entiteiten: de oude ECN-aanbieder, de nummeroverdragende ECD-aanbieder, de nieuwe ECN-aanbieder en de nummerontvangende ECD-aanbieder. De problematiek beperkt zich tot de registratie van de nummeroverdragende ECD-aanbieder; de oude ECN-aanbieder en de nummerontvangende ECD-aanbieder moeten om genoemde reden altijd zijn geregistreerd.

Suballocatie heeft ook gevolgen voor de continuïteit van nummertoekenningen indien de nummerhouder onvoorzien wegvalt als rechtspersoon, bijvoorbeeld in het geval van een faillissement. Suballocatie compliceert dan de noodzakelijke herallocatie van de betrokken nummers. Immers, er moet dan ook rekening worden gehouden met de belangen van de aanbieder(s) aan wie nummers ter beschikking zijn gesteld, inclusief eventuele tussenpartij(en) daarbij en de gebruikers van deze nummers.

3.3. Probleemaanpak: voorgestelde wijzigingen

3.3.1 Doelen en uitgangspunten

² Beleidsregel van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat van 20 juni 2018, nr. WJZ/18125110, inzake de toepassing door de Autoriteit Consument en Markt van artikel 4.10 van de Telecommunicatiewet (Beleidsregel nummerportabiliteit in verband met ongewenste overstap), Scrt. Nr. 34097.

Om recht te doen aan de huidige praktijk en om de in de vorige paragraaf genoemde problemen te kunnen aanpakken, wordt ten eerste voorgesteld suballocatie en nummerhosting formeel mogelijk te maken en in het proces van suballocatie en het proces van nummerportering voldoende transparantie te creëren voor de ACM en de betrokken marktpartijen. Het is in zijn algemeenheid voor zowel de ACM als de betrokken marktpartijen van belang dat zichtbaar is welke ECN-aanbieder en ECD-aanbieder zijn geautoriseerd voor de implementatie van een nummer in zijn netwerk respectievelijk dienst en het in gebruik geven van een nummer aan een eindgebruiker. In het kader van een overstapproces met nummerportering moeten met het oog op het risico van een ongewenste overstap naast de betrokken ECN-aanbieder(s), alsmede de betrokken nummeroverdragende en nummerontvangende ECD-aanbieder als zodanig zichtbaar zijn bij de bij de portering betrokken aanbieders onderling. De beoogde transparantie heeft betrekking op de zichtbaarheid van de latende en overnemende ECD-aanbieder. Een verbeterde (ex-ante) zichtbaarheid van deze aanbieders levert meer efficiency op dan in de praktijk wordt bereikt met handhaving van de naleving van de desbetreffende verplichtingen die op deze ECD-aanbieders rusten.

Voorts is het vanuit het oogpunt van rechtszekerheid voor de betrokken marktpartijen gewenst dat duidelijk is hoe de verantwoordelijkheden in het kader van de genoemde rechten en verplichtingen zich verhouden tot aanbieders die zijn betrokken bij suballocatie. Hierbij is van belang dat suballocatie altijd een keuze is van de nummerhouder, en dat het hierbij gaat om nummers die (nog) niet in gebruik zijn. Ook bij nummerportering is de initiatiefnemer de nummerhouder, met dien verstande dat dit dan niet de bestaande ECD aanbieder maar de nummerontvangende aanbieder betreft. Daarom is het logisch dat ook bij suballocatie de nummerhouder (in dit geval nog de aanvrager) medeverantwoordelijk blijft. Maar ook in deze situatie rusten bepaalde rechten en verplichtingen op de aanbieder die het nummer implementeert. Dit geldt ook voor nummerhosting. Indien sprake is van een of meerdere tussenpartijen, hebben ook deze partijen een verantwoordelijkheid. Het is wenselijk dat elke aanbieder die suballocatie aanbiedt of daarvan gebruik maakt een ketenverantwoordelijkheid draagt voor de allocatie, de implementatie en het gebruik van deze nummers, ook voor zover die acties plaatsvinden nadat het nummer door die aanbieder ter beschikking is gesteld aan een derde aanbieder. Deze partijen moeten hier ook individueel op kunnen worden aangesproken door de toezichthouder.

3.3.2 Basisregime voor suballocatie

Voor een goede begripsvorming wordt in het kader van dit wetsvoorstel de term *nummergemachtigde* gehanteerd om de ECN-aanbieder of ECD-aanbieder aan te duiden aan wie een nummer privaatrechtelijk ter beschikking is gesteld, dat wil zeggen anders dan via toekenning door de ACM of een toekenning van rechtswege overeenkomstig artikel 4.11. Een definitie van dit begrip wordt opgenomen in artikel 1.1 van de wet. In de verdere toelichting wordt om praktische redenen nog het volgende onderscheid gemaakt. Het begrip *nummergemachtigde aanbieder* wordt gebruikt voor de aanbieder aan wie een nummer ter beschikking is gesteld en het nummer implementeert in zijn netwerk of dienst. Dit omvat altijd één ECN-aanbieder en, indien dit niet dezelfde partij is, één ECD-aanbieder. Een ECN- of ECD-aanbieder die een aan hem ter beschikking gesteld nummer weer ter beschikking heeft gesteld aan een derde wordt aangeduid als een *nummergemachtigde tussenpartij*.

Als basis van de voorgestelde regels voor suballocatie wordt suballocatie geformaliseerd in het bestaande systeem voor de toekenning van nummers (artikel 4.8, eerste lid). De daaruit voortvloeiende specifieke verplichtingen voor de betrokken aanbieders worden geëxpliciteerd voor onderscheidenlijk de nummerhouder en de nummergemachtigde.

Voor elk van deze aanbieders gaat gelden dat de nummers slechts ter beschikking kunnen worden gesteld aan een aanbieder die is geregistreerd op grond van artikel 2.1 van de Tw. Daartoe wordt ten eerste een koppeling gelegd tussen dit artikel en artikel 4.2, tweede lid, onderdelen a en b, van de Tw. Dit bewerkstelligt dat alleen op basis van artikel 2.1 geregistreerde aanbieders in aanmerking komen voor de toekenning van nummers door de ACM. Met de eerstgenoemde verplichting wordt vervolgens naast een duidelijke bevoegdheid voor de ACM ook een duidelijke controlerende verantwoordelijkheid gelegd bij marktpartijen waarmee wordt voorkomen dat nummers bij suballocatie ter beschikking worden gesteld aan ECN- of ECD-aanbieders die niet zijn geregistreerd. De registratie van de aanvrager is een redelijke eis waarmee kan worden getoetst of een aanvrager de aan hem toegekende nummers zal gebruiken met inachtneming van de wettelijke regels, mede in het licht van artikel 12 van de Telecomcode dat stelt dat pas na deze registratie een aanbieder haar activiteiten kan aanvangen. Suballocatie aan niet-geregistreerde ENC- of ECD-aanbieders is ook niet wenselijk omdat dit zou leiden tot ongelijke mededingingsomstandigheden en bemoeilijking van het toezicht. Dit is van belang bij overstappen/nummerportering en ook bij het extraterritoriale gebruik van nummers (zie paragraaf 4).

Voorts wordt de bestaande zorgplicht die geldt voor de nummerhouder op grond van artikel 4.9, tweede lid, van de Tw uitgewerkt in lijn met de in paragraaf 3.3.1 bedoelde ketenverantwoordelijkheid.

Voor elk van deze aanbieders geldt dat hij een nummer alleen ter beschikking kan stellen aan een andere aanbieder op een niet-discriminatoire en transparante wijze en met gebruikmaking van objectieve criteria. Deze verplichting geldt nu alleen voor de nummerhouder (huidige artikel 4.9, eerste lid, Tw) maar het is logisch en in lijn met artikel 94, tweede lid, van de Telecomcode de normadressaat van deze verplichting te verbreden naar elke partij die naast de nummerhouder een allocatieve functie heeft.

Met het oog op het bereiken van de genoemde transparantie wordt een meerledig regime voorgesteld, waarbij een primaire verantwoordelijkheid ligt bij de nummerhouder in het kader van zijn ketenverantwoordelijkheid. De nummerhouder moet hierbij op verzoek van de ACM relevante gegevens kunnen overleggen over elke terbeschikkingstelling of beëindiging van de beschikbaarstelling van een nummer door de nummerhouder zelf of een nummergemachtigde tussenpartij. De beschikbaarheid van deze gegevens en de mogelijkheid deze gegevens te registreren zodra een suballocatie heeft plaatsgevonden, kan de nummerhouder via een ketenbeding privaatrechtelijk waarborgen.

De bedoelde gegevens omvatten, waar van toepassing, de NAW gegevens van de aanbieder door wie of aan wie nummers ter beschikking worden gesteld, alsmede het tijdstip van de terbeschikkingstelling en de beëindiging van de beschikbaarstelling van een nummer. Gegevens over de beëindiging van de beschikbaarstelling van een nummer zijn noodzakelijk om gegevens over suballocaties actueel te houden. Voorts moet duidelijk zijn of het om een ECN- of ECD-aanbieder gaat. Dit zorgt er voor dat in de daartoe relevante gevallen voor de toezichthouder sneller zichtbaar is wie de aan te spreken partij is, nu de betreffende nummergemachtigde niet door de ACM is getoetst voor toekenning van de ter beschikking gestelde nummers en gegeven dat op de nummergemachtigde ECN- en ECD-aanbieder verschillende verplichtingen rusten.

Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel zijn alternatieven beschouwd om de beoogde transparantie te bereiken. Hierbij is een meldingsplicht overwogen voor een terbeschikkingstelling van een nummer. Geconcludeerd is dat deze meldingsplicht geen meerwaarde heeft boven het voorgestelde systeem, ook niet voor het toezicht. Dit hangt samen met het voorstel een extra eis te stellen aan het porteerproces, namelijk dat dienstverleners zich in dat proces over en weer identificeren. Daarop

wordt hieronder nader ingegaan. Een andere meldingsplicht die is overwogen, is een meldingsplicht voor de aanbieder als het nummer in gebruik wordt gegeven aan een eindgebruiker. Voor de uitvoering van deze meldingsplicht zou kunnen worden aangesloten bij de bestaande wijze van informatie-uitwisseling tussen de betreffende aanbieders onderling en met de ACM, die beide verlopen via het platform van COIN. Echter heeft dit alternatief uiteindelijk ook niet de voorkeur gekregen vanwege de hiervoor genoemde reden alsmede mogelijke operationele risico's bij de aanlevering van de betreffende gegevens. Het voorgestelde systeem heeft de laagste administratieve lasten voor marktpartijen en heeft al met al de meest gunstige kosten/baten verhouding.

3.3.3 Aanpassingen regime nummerportering

Zoals hiervoor is aangegeven, is het ook in het kader van een overstapproces met nummerportering wenselijk dat de betrokken partijen onderling voldoende zichtbaar zijn. Dit verkleint het risico op een ongewenste overstap. De volgende partijen moeten zichtbaar zijn: de betrokken netwerkaanbieder(s), de nummerontvangende aanbieder en de nummeroverdragende aanbieder. De laatstgenoemde kan een nummerygemachtigde aanbieder zijn. Het wegnemen van het genoemde risico wordt niet bereikt met alleen de voorgestelde verbeterde zichtbaarheid of traceerbaarheid van de nummerygemachtigde aanbieder voor de ACM door de in de vorige paragraaf genoemde maatregelen die zien op suballocaties. Voor het domein van nummerportering zijn twee aanvullende maatregelen nodig.

De eerste maatregel is het schrappen van de zogenoemde horizontale overgang van de toekenning van een nummer zoals bedoeld in artikel 4.11, eerste lid, onderdeel a, van de wet. De toekenning gaat in de nieuwe situatie altijd over op een ECD-aanbieder, ook indien de huidige nummerhouder een ECN-aanbieder is. Zoals beschreven in paragraaf 3.2, is in de huidige praktijk niet altijd kenbaar of er sprake is van een horizontale overgang van een nummertoeckenning. Dit creëert bij porteringen die daarna plaats kunnen vinden voor de nummeroverdragende aanbieder onduidelijkheid over de identiteit van de nummerontvangende aanbieder. Mede in samenhang met een betere zichtbaarheid van de ECD-aanbieder bij suballocatie is het niet langer zinvol dit systeem van horizontale overgang te behouden. Deze wijze van overgang van toekenningen wordt daarom opgeheven. De nummerontvangende aanbieder moet dan voldoen aan de op hem geldende verplichting op grond van artikel 4.11, vierde lid, van de Tw om de ACM te melden dat na een portering de toekenning op hem is overgegaan. ECD-aanbieders kunnen hieraan voldoen door zich als zodanig te registreren in het centrale marktsysteem voor nummerporteringen (COIN).

De tweede voorgestelde maatregel houdt in dat de nummeroverdragende aanbieder (nummerhouder of nummerygemachtigde) en nummerontvangende aanbieder zich beide in het porteerproces identificeren (wijziging van artikel 4.10 van de Tw). Dit ziet op elke communicatie tussen marktpartijen onderling in het kader van het porteerproces, inclusief eventuele ad hoc bilaterale communicatie die plaatsvindt tussen de nummeroverdragende en nummerontvangende aanbieder ten behoeve van de validatie van porteerverzoeken. Dit vormt een aanvullende (separate) verplichting op de genoemde meldplicht aan de ACM. Hiermee wordt de identiteit van zowel de nummeroverdragende als de nummerontvangende aanbieder bij deze aanbieders onderling transparant gemaakt. Zoals eerder aangegeven, is het immers gewenst dat ook de nummeroverdragende aanbieder bekend moet zijn, en niet "afgeschermd" kan blijven door een ECN-aanbieder. Dit is bijvoorbeeld van belang bij technische problemen met de portering, indien een terugportering moet plaatsvinden. Ook is dit van belang voor het kunnen verifiëren door een nummerontvangende aanbieder van de validiteit van een verzoek tot het opvragen van een volmacht van een abonnee afgegeven aan de nummerontvangende aanbieder. De maatregel neemt de noodzaak weg ook voor de nummerontvangende aanbieder om de nummeroverdragende aanbieder te traceren waardoor de doelmatigheid van het porteerproces verder wordt verhoogd.

3.3.4 Voorziening bij het wegvallen van de nummerhouder

Voorgesteld wordt om de reikwijdte van artikel 4.6 uit te breiden. Hierin is nu een voorziening opgenomen om een toekenning over te doen gaan van een nummerhouder op een derde partij, maar alleen op een gezamenlijke aanvraag van de nummerhouder en die derde partij. Er is behoefte aan een uitbreiding van deze voorziening met ook een mogelijk meer dwingend karakter. Het kan namelijk voorkomen dat een nummerhouder al dan niet onvoorzien zijn activiteiten niet meer kan uitoefenen, zonder dat er een derde partij in beeld is die vervolgens de toekenning kan overnemen. Met deze uitbreiding wordt de herallocatie van de betreffende nummers beter gefaciliteerd. De betreffende situatie zou bijvoorbeeld kunnen ontstaan in het kader van een faillissement, waarbij de nummerhouder als rechtspersoon geen rol meer kan spelen bij het porteren van nummers die aan hem zijn toegekend of op hem van rechtswege zijn overgegaan. In het geval van suballocatie is het dan gewenst dat nummergemachtigde tussenpartijen of nummergemachtigde aanbieders rechtszekerheid hebben over het mogelijk voortzetten van hun activiteiten met betrekking tot de betreffende nummers. Daartoe kan de ACM een toekenning van een nummer op grond van artikel 4.2, eerste lid, van rechtswege of op grond van de onderhavige bevoegdheid, aan een ECN- of ECD-aanbieder, indien die aanbieder niet meer voldoet aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor dat nummer, doen overgaan op de aanbieder aan wie het nummer door de nummerhouder beschikbaar is gesteld (artikel 4.6, onderdeel b). Het voordeel van deze herallocatie is dat de gevolgen voor nummergebruikers van een herallocatie van het nummer zoveel mogelijk beperkt blijven. Bij het uitoefenen van deze bevoegdheid dienen de belangen van nummergebruikers voorop te staan en kan de ACM deze belangen zwaar laten wegen. Deze herallocatie zelf past ook bij de ketenverantwoordelijkheid van de betreffende nummergemachtigde.

Indien geen sprake is van suballocatie zal een andere wijze van herallocatie moeten worden gevolgd. De ervaring en verwachting van de ACM met betrekking tot deze herallocatie is dat er behoefte zal zijn aan maatwerk, waarbij bijvoorbeeld het aantal porteringen die hebben plaatsgevonden na de toekenning van een nummerreeks aan de aanvrager, en het doelmatig gebruik van nummers van belang zijn. Daarom wordt ook een bevoegdheid met eenzelfde afwegingskader gecreëerd voor de ACM om in een dergelijke situatie de toekenning van nummers aan een ECN- of ECD-aanbieder met instemming van een derde te doen overgaan op de derde (artikel 4.6, onderdeel b). Dit sluit aan bij de bestaande handelswijze van de ACM. Zo zou als een nummerhouder wegvalt, de ACM ambtshalve de tenaamstelling van de toekenning van de betreffende nummers kunnen wijzigen, naast de reeds bestaande bevoegdheid de toekenning te kunnen intrekken op basis van artikel 4.7 van de Tw.

3.3.5 Mogelijke beperking suballocatie

De voorgestelde wijzigingen in het nummerbeheer leiden tot een betere transparantie van de implementatie en het gebruik van nummers in het geval van suballocatie. In aanvulling hierop wordt tevens voorgesteld nadere regels te kunnen stellen die ook beperkingen aan suballocatie kunnen omvatten.

Suballocatie kan voor bepaalde categorieën nummers ongewenst zijn. Een voorbeeld zijn informatienummers uit de reeksen 18 en 0900, 0906 en 0909. Voor deze nummers geldt reeds op basis van artikel 4.9, derde lid, onderdeel a, ten behoeve van het toezicht op het gebruik van deze nummers in het kader van consumentenbescherming een verbod voor een nummergebruiker om een nummer in gebruik te geven aan een derde. Het in gebruik geven van een nummer is daarmee voorbehouden aan de aanbieder die zelf geen gebruiker is van het nummer. Dit is geregeld in artikel 3.7 van de Regeling universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen. . In samenhang met de vernauwing van het begrip nummergebruiker, waardoor suballocatie buiten de reikwijdte van deze

regeling dreigt te vallen, is het wenselijk suballocatie van de desbetreffende nummers te blijven verbieden. Immers, suballocatie maakt de toetsing van ACM bij de aanvraag van deze nummers minder effectief. Op grond van het nieuwe artikel 4.8, zevende lid, wordt het mogelijk om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen die kunnen variëren per categorie van nummers. Hiermee kan suballocatie van onder meer de genoemde informatienummers worden verboden. Naast het verbod om informatienummers te suballoceren kunnen bij ministeriële regeling ook andere regels worden vastgesteld. De regeling zou in de toekomst ook relevant kunnen worden voor andere categorieën nummers. Zo zouden de drijfveren voor suballocatie bij bepaalde categorieën van nummers kunnen afnemen, bijvoorbeeld als nummers door technische ontwikkelingen in kleinere blokken kunnen worden toegekend door de ACM, waardoor de drempel voor telecomaanbieders om zelf nummers aan te vragen bij de ACM wordt verlaagd. Het is mogelijk dat in de toekomst de voordelen van suballocatie zodanig klein worden dat het toestaan van suballocatie niet langer wenselijk zal zijn.

3.3.6 Nummerregister

In samenhang met de wijzingen in het nummerbeheer worden enkele wijzigingen van kleinere aard voorgesteld met betrekking tot het nummerregister. De inhoud van het nummerregister (huidige artikel 4.8) wordt nader gespecificeerd en het openbare deel van dit register wordt qua inhoud en wijze van ontsluiting van de hierin opgenomen gegevens beter aangesloten op de huidige praktijk en gebruik van dit register door marktpartijen.

De inhoud van het register wordt niet substantieel gewijzigd. Gegevens over suballocaties worden, gegeven de gekozen systematiek, niet in het register opgenomen. Opgemerkt zij dat een onderscheid tussen de status van ECN- en ECD-aanbieder wordt toegepast bij gegevens over suballocaties die door de ACM kunnen worden opgevraagd. In dit verband is dit onderscheid ook overwogen bij gegevens over toekenningen. Bij de registratie van op aanvraag of ambtshalve toegekende nummers vindt toetsing door de ACM vooraf plaats en is deze informatie bij de ACM aanwezig, maar deze informatie heeft geen toegevoegde waarde voor marktpartijen. De zichtbaarheid van de nummergemachtigde dienst aanbieder in het overstapproces is immers gewaarborgd door de in paragraaf 3.3.3 genoemde maatregelen.

In de huidige praktijk blijkt dat de ontsluiting van bepaalde gegevens die zijn opgenomen in het openbare deel van het nummerregister mededingingsbelangen kunnen raken, waaronder gegevens over de aanbieder, het tijdstip of de duur van de toekenning. Zo kan uit informatie over het tijdstip waarop een nummer is geporteerd worden afgeleid wanneer een contractuele periode eindigt. Laagdrempelige toegang tot deze informatie kan een ECD aanbieder in staat stellen gerichte acquisitie uit te voeren op de betreffende gebruikers. In deze gevallen is het wenselijk dat de ACM een bevoegdheid heeft om de toegang tot deze informatie voor marktpartijen te beperken, waarbij zij de toegevoegde waarde van de beschikbaarheid van de informatie voor derden kan afwegen tegen de genoemde mededingingsrisico's. Daarom wordt een bepaling voorgesteld (artikel 4.9, zesde lid) op basis waarvan de ACM ten behoeve van doelmatigheid en waarborging van de belangen van degene van wie de gegevens in het register zijn opgenomen, kan vaststellen welke gegevens in het openbare deel van het register worden opgenomen en op welke wijze deze toegankelijk worden gemaakt voor het publiek. Een voorbeeld is dat bepaalde gegevens niet meer worden vermeld maar op verzoek kunnen worden opgevraagd.

Het is tenslotte wenselijk dat de uitvoering van het nummerregister op een efficiënte wijze plaatsvindt. Hiervoor is van belang dat de wijze waarop informatie over geporteerde nummers in het register wordt opgenomen en openbaar wordt gemaakt, kan zijn gebaseerd op een koppeling met

het centrale marktregistratiesysteem voor nummerporteringen (COIN). Deze wijze van uitvoering wordt reeds door de ACM en COIN gehanteerd.

4. Extraterritoriaal gebruik van nummers

4.1 Marktontwikkeling

In de afgelopen jaren is binnen Europa maar ook tussen Europa en overige werelddelen sprake van toenemend gebruik van nummers uit nationale nummerplannen op grondgebied buiten de landen waartoe die nummerplannen behoren. Dat geldt ook voor Nederlandse nummers. Het gaat daarbij om het duurzame gebruik van Nederlandse nummers in het buitenland en de omgekeerde situatie, het duurzame gebruik van buitenlandse nummers in Nederland. Dit wordt ook aangeduid als extraterritoriaal gebruik. Voor nadere uitleg van dit begrip zij verwezen naar de artikelgewijze toelichting.

De toepassing van IP-technologie heeft de toegang tot de markt voor grensoverschrijdende interpersoonlijke communicatiediensten laagdrempeliger gemaakt waardoor de dynamiek in deze markt is toegenomen met toetreding van ook kleinere aanbieders zoals aanbieders van VoIP-diensten. VoIP-interconnectie heeft het voor deze aanbieders en gebruikers van deze technologie eenvoudiger gemaakt verkeer op alternatieve wijze te routeren waardoor bijvoorbeeld verkeer naar een buitenlands nummer ook vanuit andere openbare netwerken eenvoudiger ook op nationaal grondgebied kan worden getermineerd. Het aanbieden van netwerktoegang op nationaal grondgebied door de ECD-aanbieder is daarvoor niet noodzakelijk. Voorts speelt bij de kosten van het aanbod van VoIP diensten afstand een minder grote rol.

Aan de vraagzijde van de markt moet onderscheid gemaakt worden tussen machine-to-machine (hierna: M2M) communicatie en toepassingen voor interpersoonlijke communicatie. De partijen die deze toepassingen aanbieden of gebruiken, hebben verschillende drijfveren voor het extraterritoriaal gebruik van nummers.

Aanbieders van M2M-toepassingen opereren vaak in een internationale context. In die gevallen worden apparaten die voor mobiele M2M-toepassingen worden gebruikt, in meerdere landen verkocht of gebruikt. Een voorbeeld is communicatie met wegvoertuigen. Er zijn nummers nodig om deze te kunnen laten communiceren met bijvoorbeeld de fabrikant van het voertuig of met andere wegvoertuigen, ook als deze worden geëxporteerd naar het buitenland of daar permanent worden gebruikt. In dergelijke gevallen bestaan er voordelen voor ECN- en ECD-aanbieders om dezelfde nummerreeksen grensoverschrijdend te kunnen (blijven) gebruiken. Het kunnen hanteren van een enkele nummerreeks voor uitrol van de toepassing in meerdere landen vereenvoudigt de routing en heeft kostenvoordelen in het kader van tarieven van de registratie van nummers door de ACM en internationale roamingovereenkomsten.

Bij toepassingen voor interpersoonlijke communicatie zijn met name de drijfveren van eindgebruikers van belang. Daarop spelen aanbieders van deze diensten in. Buiten Nederland gevestigde bedrijven die hun aanbod van producten of diensten richten op de Nederlandse markt kunnen er belang bij hebben een Nederlands telefoonnummer te hebben. Het lijkt dan namelijk of het om een Nederlands bedrijf gaat. Voor bedrijven kan dit van belang zijn voor hun profilering en marketing gericht op de Nederlandse markt. Voor consumenten kan het van belang zijn dat ze een nationaal tarief betalen voor een telefoongesprek met het betreffende bedrijf. Dit kostenaspect

speelt ook een rol bij niet-zakelijke communicatie tussen natuurlijke personen. Verschillen tussen nationale en internationale beltarieven spelen hierbij een grote rol. Door de genoemde ontwikkeling kunnen gebruikers van nationale nummers in het buitenland tegen een nationaal tarief bereikbaar zijn voor gebruikers op nationaal grondgebied. Dit voordeel is groter naar gelang er sprake is van een groter verschil tussen het nationale en internationale beltarief.

Binnen de EU convergeren in zijn algemeenheid, mede door EU regelgeving, de nationale en internationale eindgebruikerstarieven van roamingdiensten. Dit heeft als gevolg dat voor mobiele M2M-toepassingen roamingtarieven een minder grote drempel zijn gaan vormen om nummers extraterritoriaal te gebruiken (bron: ECC report 194). Bij toepassingen voor interpersoonlijke communicatie spelen door deze ontwikkelingen beltarieven juist een steeds minder sterke prikkel voor het extraterritoriale gebruik van nummers in EU lidstaten.

Het algemene beeld is dat voor het extraterritoriale gebruik van nummers in het kader van M2M toepassingen op de langere termijn een reële behoefte zal blijven bestaan, mede door de autonome groei van deze toepassingen. Gelet op de drijfveren voor het extraterritoriale gebruik van nummers voor interpersoonlijke communicatie, zal de behoefte hieraan naar verwachting in de toekomst niet sterk groeien. Voor niet-zakelijke interpersoonlijke communicatie is de behoefte verder beperkt tot kleine doelgroepen en ligt deze vooral bij gebruik van nummers tussen EU lidstaten en daarbuiten.

4.2 Probleembeschrijving: Gevolgen van extraterritoriaal gebruik van nummers

Het extraterritoriale gebruik van nummers heeft gevolgen voor de rol van het nummerplan en de toepassing en handhaving van de regels voor het gebruik van nummers. Hoe vaak nummers extraterritoriaal gebruikt worden is nauwelijks aan te geven. Negatieve gevolgen hiervan op het terrein van phishing en spoofing, zoals hieronder toegelicht, kunnen echter al aanwezig zijn bij kleinere aantallen nummers die op deze wijze worden gebruikt.

Het nummerplan beoogt het dienen van de nationale markt. De indeling en capaciteit van het nummerplan is afgestemd op deze markt en geeft het kader voor het voeren van efficiënt nummerbeheer. Het extraterritoriale gebruik van nummers door derden, die geen relatie met Nederland hebben, staat op gespannen voet met deze doelstellingen. Zo is het denkbaar dat extraterritoriaal gebruik van nummers uit bepaalde reeksen met een relatief hoog uitgiftepercentage, zoals de 06-reeks, leidt tot een snellere uitputting van de huidige restcapaciteit van deze reeksen. Dit zou nadelige gevolgen kunnen hebben voor Nederlandse aanbieders en gebruikers.

Voorts geeft het extraterritoriaal gebruik van nummers uit het nummerplan - zonder verdere inkadering - complexiteit in de toepassing van de relevante regelgeving en toezicht door de betrokkenheid van de regelgeving van meerdere landen. Het is immers niet evident welke regels (van welk land) van toepassing zijn op nationale nummers die in het buitenland worden gebruikt, en hoe daar toezicht op wordt gehouden. Op grond van artikel 93, vierde lid, van de Telecomcode zijn hierover regels gesteld in artikel 4.12 van de Tw. Daarin is vastgesteld dat de regels inzake consumentenbescherming en het gebruik van nummervoorraden van het land waarin de nummers worden gebruikt van toepassing zijn. Artikel 93, vierde lid, van de Telecomcode ziet echter alleen op de relatie tussen EU lidstaten en adresseert bovendien niet de uitvoerings- en toezichtsaspecten. De ACM moet er op toezien dat de Nederlandse regelgeving inzake het gebruik van nummers inclusief de bestemming uit het nummerplan wordt nageleefd. Dit deel van het toezicht wordt gecompliceerd door de verminderde zichtbaarheid van niet in Nederland geregistreerde gebruikers voor de ACM.

De praktijk leert dat samenwerking tussen relevante toezichthouders op dit terrein moeizaam verloopt, met name wanneer landen buiten de EU zijn betrokken. Voor interpersoonlijke communicatiediensten leidt deze situatie, zeker ook in de relatie met landen buiten de EU, tot een groter risico op gebruik van de betreffende nummers voor misleidingspraktijken zoals *spoofing* en *phishing* (zie paragraaf 2.5).

De genoemde complexiteit bestaat ook in het geval dat buitenlandse nummers in Nederland worden gebruikt. Daarnaast is er hierbij sprake van een risico op ongelijke concurrentieomstandigheden voor Nederlandse ECN- en ECD-aanbieders. ECD-aanbieders kunnen technisch gezien (door gebruik van IP-technologie) buitenlandse nummers implementeren zodat zij daarmee diensten op de Nederlandse markt kunnen aanbieden en verkeer naar deze nummers in Nederland termineren, zonder verkeer van en naar deze nummers te routeren via internationale interconnectiepunten. Hiermee kunnen zij internationale transitkosten vermijden. Doordat wel op (internationale afspraken gebaseerde) internationale interconnectietarieven worden toegepast voor de afgifte van verkeer op deze nummers zouden deze aanbieders een asymmetrisch voordeel hebben. Dit is relevant met name voor nummers uit landen buiten de EU.

4.3 Relatie met Europese kaders

De Telecomcode geeft met het oog op het vrije verkeer van diensten binnen de EU een kader voor extraterritoriaal gebruik van nummers binnen de EU. De Telecomcode verplicht de EU lidstaten tot het beschikbaarstellen van een nummerreeks in een nationaal nummerplan die onder bepaalde voorwaarden gebruikt kan worden voor extraterritoriaal gebruik van deze nummers voor M2M-communicatie. Indien de gebruiksrechten voor nummervoorraden extraterritoriaal gebruik binnen de EU omvatten, moeten lidstaten aan die gebruiksrechten specifieke voorwaarden stellen om te waarborgen dat alle relevante nationale regels inzake consumentenbescherming en de nationale regelgeving in verband met het gebruik van nummervoorraden die van toepassing is in de lidstaten waar de nummervoorraden worden gebruikt, worden nageleefd (artikel 93, vierde lid, van de Telecomcode). Het idee achter de verplichting in de Telecomcode ten aanzien van M2M-diensten is dat een fabrikant die zijn producten (zoals voertuigen en IoT apparaten) uitrust met een nummer, deze met die configuratie kan exporteren en daarbij in elke lidstaat hetzelfde nummer kan blijven gebruiken.

Hoewel dit niet direct volgt uit de Telecomcode, wordt wel benoemd in één van de overwegingen (overweging 246 van deze richtlijn) dat een verbod op het extraterritoriale gebruik van nummers voor interpersoonlijke communicatiediensten wenselijk is. Dit verbod is ook in lijn met een relevante aanbeveling van de European Conference of Postal and Telecommunications Administrations (CEPT)³.

4.4 Uitgangspunten probleemaanpak extraterritoriaal gebruik

Het algemene uitgangspunt voor het extraterritoriale gebruik van Nederlandse nummers is dat dit gebruik is verboden. Bij lagere regelgeving zullen op dit algemene verbod uitzonderingen worden gemaakt. Bij de beoordeling welke uitzonderingen zijn toegestaan zal een uitgangspunt zijn dat ondanks het extraterritoriale gebruik een relatie moet bestaan tussen het gebruik van het nummer en de Nederlandse markt. Zonder een relatie met de Nederlandse markt of de herkenbaarheid als

³ CEPT Recommendation (16)02, Extra-Territorial Use of E.164 Numbers - High level principles of assignment and use, 28 April 2016.

Nederlandse entiteit wegens de maatschappelijke voordelen van het extraterritoriale gebruik van nummers niet op tegen de nadelen, mede in het licht van de eerder in de toelichting beschreven marktontwikkelingen en drijfveren van extraterritoriaal gebruik. Bovendien mogen deze uitzonderingen geen afbreuk doen aan de herkenbaarheid van de gebruiker als een Nederlandse entiteit, voor zover dat van belang is in het kader van de communicatiedienst waarvoor het nummer wordt gebruikt. Uitzonderingen zullen derhalve slechts worden toegestaan als een Nederlandse identiteit van de gebruiker geen rol speelt in het kader van het gebruik van het nummer.

Op grond van artikel 2.1 van de Tw geldt een registratieverplichting voor ECN- en ECD-aanbieders die openbare netwerken of diensten aanbieden op de Nederlandse markt. Deze verplichting blijft onverkort gelden voor diensten waarbij nummers extraterritoriaal worden gebruikt. Hierover zij opgemerkt dat juist ook in verband met het mogelijke extraterritoriale gebruik deze registratie van belang is voor het toezicht en voor een symmetrische behandeling van marktpartijen. Deze voorwaarde geeft op zichzelf echter niet voldoende invulling aan de vereiste binding met de Nederlandse markt omdat er de facto ook situaties kunnen bestaan waarin een dergelijke dienst slechts door buitenlandse consumenten of bedrijven wordt afgenomen. Daarom moet ook materieel bepaald worden dat de dienst tenminste moet worden aangeboden aan Nederlandse consumenten en/of bedrijven, naast een mogelijk aanbod van dezelfde dienst ook in het buitenland.

De bedoelde relatie met de Nederlandse markt kan aanwezig zijn aan de vraagzijde of de aanbodzijde van de markt. Aan de vraagzijde geldt dat het gebruik van een nummer toegevoegde waarde moet hebben voor Nederlandse gebruikers, bestaande uit consumenten of bedrijven. Het betreffende gebruik moet de *bereikbaarheid van Nederlandse consumenten of bedrijven of het aanbieden aan Nederlandse consumenten van aan specifieke nummers gekoppelde informatiediensten faciliteren*. Aan de aanbodzijde zal bij het toestaan van uitzonderingen worden beoordeeld of de dienst wordt verzorgd door een Nederlandse ECN- of ECD-aanbieder. Aan de hand hiervan is een aantal concrete gevallen te benoemen waar sprake zal van extraterritoriaal gebruik van een nummer met een relatie met de Nederlandse markt, en wat dus niet verboden zal zijn.

4.5 Wettelijk kader en voorgestelde wijzigingen

In hoofdstuk 4 van de Tw worden in samenhang met de implementatie van de Telecomcode enkele wijzigingen voorgesteld ten aanzien van extraterritoriale gebruik van nummers. Het betreft een aanvullend kader voor het extraterritoriaal gebruik van nummers buiten Nederland en het gebruik van buitenlandse nummers in Nederland. Dit omvat drie elementen: (1) het extraterritoriaal gebruik van Nederlandse nummers voor interpersoonlijke communicatiediensten, (2) het extraterritoriaal gebruik van Nederlandse nummers voor M2M-toepassingen en (3) het extraterritoriaal gebruik van buitenlandse nummers in Nederland.

Ondanks het algemene verbod zullen er specifieke situaties zijn waarbij nummers wel extraterritoriaal gebruikt mogen worden. Omdat dit om specifieke gevallen gaat, is het voorstel dit bij lagere regelgeving nader uit te werken. Complicerend is ook dat extraterritoriaal gebruik van nummers in de praktijk reeds plaatsvindt. Het onderhavige beleid is er daarom op gericht waar nodig flexibiliteit te kunnen hanteren bij de toepassing van het verbod op het extraterritoriale gebruik van nummers. Deze flexibiliteit is ook nodig om ongewenste situaties met bestaand extraterritoriaal gebruik van nummers voor M2M-diensten, die niet voldoen aan de hierbij voorziene voorwaarden voor extraterritoriaal gebruik, uit te kunnen faseren.

4.5.1 Extraterritoriaal gebruik van Nederlandse nummers algemeen

Artikel 4.2, tweede lid, onderdelen a en b, van de Tw strekt er toe dat nummers uitsluitend kunnen worden toegekend aan ECN- en ECD-aanbieders voor het aanbieden van openbare elektronische communicatiediensten. Een analoge bepaling geldt op grond van artikel 4.2, tweede lid, onderdeel c, voor de toekenning van een nummer aan een natuurlijke persoon of rechtspersoon ten behoeve van het gebruik van een elektronische communicatiedienst. Bij suballocatie en nummerhosting is op grond van artikel 4.2, twaalfde lid, dat een open normadressaat heeft, ook een nummergemachtigde er verantwoordelijk voor dat bij het gebruik van een nummer wordt voldaan aan het kader van artikel 4.2, tweede lid.

Hoewel artikel 4.2, tweede lid, hier in beginsel wel toe strekt is niet ook op directe wijze gesteld dat de betreffende toekenningsmogelijkheden zich beperken tot het gebruik van nummers voor elektronische communicatiediensten die worden aangeboden op de Nederlandse markt. Daarom wordt een algemeen geldend, expliciet verbod op het extraterritoriaal gebruik van nummers opgenomen in de Tw (nieuwe eerste lid van artikel 4.12). Dit verbod richt zich niet alleen op de betrokken aanbieders maar ook op de nummergebruiker. Voorts geeft deze bepaling ruimte om uitzonderingen te creëren voor situaties waarin extraterritoriaal gebruik is toegestaan.

De ECD-aanbieder (in de hoedanigheid van nummerhouder of nummergemachtigde aanbieder) alsmede de nummergebruiker (al dan niet in de hoedanigheid van nummerhouder) zijn op basis van de zorgplicht (artikel 4.8, vierde lid) primair verantwoordelijk voor de naleving van dit verbod. De ECD-aanbieder moet in de praktijk ook aangesloten zijn bij het gecentraliseerde systeem voor routing en nummerportering (COIN) om te kunnen voldoen aan de aan het gebruik van nummers gerelateerde rechten en verplichtingen in het kader van de Tw. Ook voor zover extraterritoriaal gebruik is toegestaan, zal de ECD-aanbieder die verplichtingen moeten naleven. Bij niet naleving kan de toekenning van het nummer worden opgeschort of ingetrokken op grond van artikel 4.9, tweede lid van de wet.

De verbodsbepaling heeft gevolgen voor telecomdiensten waarbij eindgebruikers niet worden geregistreerd. Bij ongeregistreerde abonnementen waarvoor nummers worden gebruikt waarop het verbod van toepassing is, zoals 06-nummers bij abonnementen met anonieme prepaid simkaarten, is een validatie nodig van de duurzame banden van de betreffende klant met Nederland indien deze abonnementen eenvoudig, als onderdeel van de dienstverlening, op duurzame basis in het buitenland kunnen worden gebruikt. Een alternatief is dat de optie van internationale roaming bij prepaid abonnementen door de aanbieder wordt uitgeschakeld zolang de nummergebruiker ongeregistreerd blijft. Deze gevolgen hebben samenloop met een directe verplichting om nummergebruikers te registreren (zie verder in deze paragraaf).

Het verbod gaat gepaard met uitzonderingen die bij ministeriële regeling zullen worden vastgesteld (op grond van artikel 4.12, tweede lid). Hiermee zal invulling worden gegeven aan de in paragraaf 4.4 beschreven uitgangspunten.

4.5.2. Uitzonderingssituaties interpersoonlijke communicatie

Zoals beschreven moet er een band met de Nederlandse markt zijn, anders is extraterritoriaal gebruik verboden. Aan bedrijven met een mondiaal aanbod van producten of diensten die zijn gevestigd buiten Nederland zal het gebruik van Nederlandse nummers niet worden toegestaan. Ook aan consumenten in het buitenland, zonder normale verblijfplaats in Nederland, die zich voor

Nederlandse consumenten met Nederlandse geografische of mobiele nummers bereikbaar willen maken is extraterritoriaal gebruik niet toegestaan.

Gevalen waarin extraterritoriaal gebruik wel zal worden toegestaan bij lagere regelgeving, is als de nummergebruiker zijn normale verblijfplaats of een frequente en aanzienlijke aanwezigheid heeft in Nederland (zie voor de uitleg hiervan de artikelsgewijze toelichting).

Een bijzonder geval is die waarin een in het buitenland gevestigd bedrijf een nummer gebruikt in het kader van een “virtual presence” activiteit voor een Nederlands bedrijf. Daarbij kan worden gedacht aan het uitbesteden van call center activiteiten aan een gespecialiseerd bedrijf in het buitenland dat al dan niet is gelieerd aan het Nederlandse bedrijf. In dit geval treedt de buitenlandse vestiging van het Nederlandse bedrijf of het buitenlandse bedrijf op voor het Nederlandse bedrijf en is er daarmee sprake van een binding met de Nederlandse markt. In deze situatie wordt een oproep naar het nummer gerouteerd naar het buitenlandse bedrijf, al dan niet via een doorschakeling door het Nederlandse bedrijf, of wordt bij een uitgaande oproep door het buitenlandse bedrijf het nummer gebruikt als identificerend nummer voor het Nederlandse bedrijf. Het nummer wordt in elk van deze omstandigheden gebruikt door beide bedrijven (zie ook de toelichting op onderdeel A ten aanzien van het begrip nummergebruiker). Het is wenselijk dat deze praktijk kan worden voortgezet, mits dat niet leidt tot marktversturende effecten. Zo’n effect zou kunnen optreden indien de betreffende activiteit (ook) binnenkomende oproepen omvat, en het eindgebruikerstarief hoger zou zijn dan het eindgebruikerstarief voor een nationale oproep naar het nummer. In de lagere regelgeving zullen hieraan dus ook voorwaarden worden gesteld. Het zij opgemerkt dat voor zover het in het buitenland gevestigde bedrijf het nummer gebruikt als identificerend nummer bij uitgaande oproepen, deze activiteit ook dient te voldoen aan de voor nummerherkenning geldende regels.

Een tweede bijzonder geval betreft de exploitatie van een nummer voor een (gratis of betaalde) informatiedienst die is gericht op Nederlandse consumenten. In dit geval is er een duidelijke relatie tussen het gebruik van het nummer en de Nederlandse markt. De herkenbaarheid van de nummergebruiker als een Nederlandse entiteit is dan niet van belang in het kader van de communicatiedienst waarvoor het nummer wordt gebruikt. Die herkenbaarheid is wel van belang bij bijvoorbeeld geografische en mobiele nummers omdat het nummer dan een persoon of bedrijf als zodanig identificeert en niet een dienst. Om deze redenen moet ook deze praktijk in principe kunnen worden voortgezet.

4.5.3 uitzonderingssituaties M2M

Voor M2M-communicatie verplicht de Telecomcode de EU lidstaten tot het beschikbaarstellen van een nummerreeks in een nationaal nummerplan die onder bepaalde voorwaarden kan worden gebruikt voor extraterritoriaal gebruik van deze nummers voor M2M-communicatie. Er moet voor de beoogde M2M-toepassing een noodzaak zijn de nummers extraterritoriaal te gebruiken. Net als voor interpersoonlijke communicatiediensten dient er ook een zekere binding te zijn met de Nederlandse markt in het geval van extraterritoriaal gebruik van nummers voor M2M-communicatie. Immers, mede gelet op de snelle marktontwikkeling met betrekking tot M2M-communicatie, spelen ook hier het efficiënte gebruik van nummers en een risico van mogelijke schaarste een mogelijke rol. Deze aspecten zijn relevant bij netwerktechnische nummers zoals identiteitsnummers ten behoeve van internationale mobiliteit (IMSI nummers).

De bedoelde binding met de Nederlandse markt kan liggen bij de gebruiker van de M2M toepassing, die zijn vestigingsplaats kan hebben in Nederland, zoals een Nederlandse fabrikant van IoT apparaten die worden geëxporteerd naar andere landen.

Een relatie met de Nederlandse markt kan ook worden gevormd aan de aanbodzijde van deze diensten. Deze relatie is in elk geval aanwezig als de betrokken ECN-aanbieder of ECD-aanbieder die het nummer implementeert, gevestigd is in Nederland. Hiermee wordt bedoeld dat de statutaire en fiscale vestigingsplaats van deze aanbieder zich in Nederland bevinden. Hiermee is geborgd dat de aanbieder substantiële economische activiteit in Nederland heeft. Hierbij zij opgemerkt dat een beëindiging van deze situatie door bijvoorbeeld een verhuizing van de betreffende ECN- of ECD-aanbieder naar buiten Nederland gevolgen heeft voor de mogelijkheid Nederlandse nummers te (blijven) implementeren.

4.5.4 Samenhang met andere bepalingen

Het verbod op het extraterritoriale gebruik van nummers moet worden geplaatst in de context van enkele andere bepalingen die hierop van directe invloed zijn. In wisselwerking met deze verbodsbepaling kan de ACM op basis van artikel 4.3, eerste lid, onderdeel b of c, de toekenning van nummers weigeren aan ECN-aanbieders, ECD-aanbieders of andere entiteiten indien er een aanwijzing is voor een vermoeden dat de toegekende nummers extraterritoriaal zullen worden gebruikt. Een indicatie hiervoor kan zijn dat de nummeraansvrager, zijnde een natuurlijk persoon of rechtspersoon, zelf in het buitenland is gevestigd zonder een duurzame band met Nederland. Het zij verder opgemerkt dat door de ACM toezicht moet worden blijven uitgeoefend op Nederlandse nummers die extraterritoriaal worden gebruikt op grond van Artikel 4.12 van de Telecomwet (implementatie van artikel 93, vierde lid, en artikel 94, zesde lid, van de Telecomcode).

Voor het toezicht op extraterritoriaal gebruik van nummers is het ook van belang om bij het bestaande gebruik van een nummer efficiënt en snel te kunnen interveniëren, dus ook ten aanzien van een individuele nummergebruiker. Op basis van artikel 4.9, derde lid, onderdeel b dat in gewijzigde vorm terugkomt in het nieuwe artikel 4.8b, eerste lid, onderdeel a, kan in het kader van suballocatie naast een nummerhouder ook de nummergemachtigde aanbieder worden verplicht gegevens over de nummergebruiker en het gebruik van een nummer te registreren. Dit is van belang bij suballocatie, waar deze verplichting, indien opgelegd aan die aanbieder in plaats van de nummerhouder, geringere administratieve lasten oplevert. Op basis van deze bepaling kan de nummergemachtigde aanbieder worden verplicht het extraterritoriale gebruik te registreren als voorwaarde voor het gebruik van het nummer.

Het zij in dit verband opgemerkt dat de reeds bestaande grondslag in artikel 4.9, derde lid, onderdeel b, voor een verplichting om gegevens over de gebruiker van een nummer te registreren van toenemend belang is geworden voor het tegengaan van misleidingspraktijken zoals phishing waarbij gebruik wordt gemaakt van 06-nummers die zijn gekoppeld aan anonieme prepaid simkaarten. Een dergelijke verplichting is van belang voor het gebruik van simkaarten binnen en buiten Nederland (inclusief de situatie van extraterritoriaal gebruik van de daaraan gekoppelde 06-nummers). De verplichting tot registratie in combinatie met een verbod op extraterritoriaal gebruik verhoogt een nu relatief lage drempel voor kwaadwillenden om misleidingspraktijken uit te voeren vanuit het buitenland met dergelijke simkaarten, en verbetert de traceerbaarheid van de gebruikers van deze simkaarten.

4.5.5. Extraterritoriaal gebruik van buitenlandse nummers in Nederland

Bij extraterritoriaal gebruik van nummers moet ook de reciproke situatie worden betrokken waarbij nummers uit een buitenlands nummerplan worden gebruikt in Nederland. Dit is thans verboden op grond van artikel 4.1, vierde lid, onderdeel a, van de Tw. Op grond van dit artikel mogen geen

nummers uit een nummerplan dat van toepassing is in een ander land dan Nederland worden gebruikt voor een bestemming die in een Nederlands nummerplan is opgenomen.

Het is wenselijk voor dit het extraterritoriale gebruik van buitenlandse nummers in Nederland een vergelijkbare aanpak te volgen als voor het extraterritoriale gebruik van Nederlandse nummers. Zoals eerder in de toelichting aangegeven heeft deze situatie bovendien schadelijke gevolgen voor de Nederlandse markt en dit betreft ook nummers van landen buiten de EU, waardoor een verbod op dit gebruik uitgangspunt moet zijn. Bepaalde situaties moeten daarop een uitzondering vormen, waaronder het gebruik van nummers voor M2M-diensten. Om die reden wordt een bepaling in artikel 4.12 opgenomen die symmetrisch is aan die voor extraterritoriaal gebruik van Nederlandse nummers, met de mogelijkheid om bij ministeriële regeling uitzonderingen vast te stellen.

5. Nummerherkenning

5.1. Marktontwikkeling

Het toegenomen gebruik van IP-technologie heeft ook zijn invloed op de gebruiksmogelijkheden van nummerherkenning. Nummerherkenning is kortweg een faciliteit waarmee de gebelde/ontvanger het nummer van de beller of degene die een bericht verstuurt, kan waarnemen op zijn eigen toestel. Informatie die via nummerherkenning wordt verstrekt, wordt standaard door het netwerk zelf gegenereerd (het zogenaamde netwerkgegenereerde nummer). Bij een IP-gebaseerde communicatiedienst kan, indien daarin gefaciliteerd door zijn aanbieder, ook de gebruiker zelf op relatief laagdrempelige wijze bepalen welke informatie wordt meegestuurd, die vervolgens in aanvulling op of in plaats van de netwerkgegenereerde informatie aan de opgeroepen of berichtontvangende gebruiker wordt getoond (het zogenaamde gebruikersgegenereerde nummer). Daarbij kan de gebruiker ook een ander nummer of andersoortige gegevens opnemen. Het opnemen van andersoortige informatie bij nummerherkenning kan een innovatief karakter hebben, zoals het gebruik van alfanumerieke karakters. Deze ontwikkeling speelt bijvoorbeeld bij SMS diensten. Er is sprake van een toenemende marktvraag van bedrijven die gebruik willen maken van deze mogelijkheid.

5.2 Probleembeschrijving nummerherkenning

Doordat er meer mogelijkheden zijn om eigen informatie toe te voegen, is nummerherkenning kwetsbaarder geworden voor onjuist gebruik. Dit uit zich in een hardnekkig voortbestaan van het fenomeen spoofing. Spoofing houdt in de basis in dat door misbruik van het systeem voor nummerherkenning een nummer uit een nummerplan, zoals een telefoonnummer, dat niet is toegekend aan een aanvrager door de ACM of waarvan het gebruiksrecht ligt bij iemand anders, wordt getoond als het nummer van de beller/afzender in het adresveld van een oproep of bericht⁴. Spoofing heeft in ruimere zin ook betrekking op nummers die niet in een nummerplan zijn opgenomen. Bij spoofing is doorgaans, maar niet noodzakelijkerwijs, ook sprake van strafrechtelijke feiten, waaronder identiteitsfraude (artikel 231 van het Wetboek van Strafrecht) en oplichting

⁴ Het gaat hierbij om het (telefoon)nummer dat een netwerkaansluitpunt of een gebruiker identificeert. Internationaal wordt ook de nauwkeurigere term CLI spoofing gebruikt, waarbij CLI staat voor Caller Line Identification.

(artikel 326 van het Wetboek van Strafrecht). In alle gevallen wordt de gebelde/berichtontvangende partij aan de hand van een met de beller/berichtverzender geassocieerd nummer misleid ten aanzien van de identiteit van deze laatste partij. Er wordt bijvoorbeeld een telefoonnummer gebruikt dat niet toebehoort aan degene die belt, of er wordt in een SMS-bericht door middel van een alternatieve tekst in het afzenderveld de indruk gewekt dat een bekende instantie een bericht stuurt. In samenhang met de toetreding van kleinere ECD-aanbieders, de complexer geworden keten van dienstverlening en grensoverschrijdend telecomverkeer, waarbij gebruikers die zich schuldig maken aan spoofing zich in het buitenland bevinden, levert dit moeilijk beheersbare situaties op.

Spoofing voedt misleidingspraktijken zoals *phishing* (via berichtenverkeer zoals sms en email) en *bankhelpdeskfraude* (via telefoonverkeer), die worden uitgevoerd door kwaadwillenden met als doel fraude te plegen. Met name bancaire fraude, waarbij via het verkrijgen van inloggegevens van benaderde consumenten en bedrijven toegang wordt verkregen tot hun bancaire omgeving is de laatste jaren sterk toegenomen. De maatschappelijke impact en financiële schade van phishing voor consumenten en bedrijven zijn groot. Volgens de bankensector bedroeg in 2021 de financiële schade als gevolg van phishing € 11 miljoen en bankhelpdeskfraude € 47,5 miljoen⁵. Phishing via sms heeft daarin naar schatting een aandeel van 15% tot 25% (€ 1,5 tot € 2,75 miljoen); de omvang van bancaire fraude waarbij interpersoonlijke communicatiediensten waren betrokken lag op tenminste € 49 miljoen. Hoewel door reeds eerder genomen gezamenlijke maatregelen van de telecomsector en de bankensector het specifiek spoofen van nummers van banken bij bankhelpdeskfraude sterk was gereduceerd, blijft spoofing in zijn algemeenheid een belangrijke factor bij deze vormen van misleiding met gebruik van elektronische communicatiediensten. Net als spoofing werkt ook het aanbod en gebruik van 06-nummers met anonieme prepaid simkaarten hierbij katalyserend, doordat met dergelijke simkaarten vrij eenvoudig grote aantallen sms berichten kunnen worden verstuurd en tegen lage kosten. De aanpak hiervan wordt bemoeilijkt doordat de identiteit van de betreffende nummergebruikers bij incidenten niet goed in beeld is te krijgen door de ECD-aanbieder of de ACM.

5.3 Probleemaanpak: Voorgestelde wijzigingen

Het gebruik van een nummer voor nummerherkenning is een specifieke vorm van het gebruik van een nummer. De gebruiker moet een gebruiksrecht hebben als nummerhouder of op grond van het aan hem in gebruik geven van het nummer door een ECD-aanbieder, om een nummer ook te kunnen gebruiken voor nummerherkenning. Dit gegeven, samen met het bestaande verbod op het verstrekken van onjuiste informatie bij nummerherkenning dat is opgenomen in artikel 11.10a van de Tw, is niet toereikend gebleken om Nederlandse consumenten beter te beschermen tegen de gevolgen van onjuist gebruik van nummerherkenning. Ook is het wettelijk kader voor nummerherkenning als geheel niet toegesneden op innovatieve ontwikkelingen op dit terrein die de laatste jaren hebben plaatsgevonden. Om deze redenen worden de regels voor nummerherkenning aangepast, met deels ook een verduidelijking van de huidige situatie.

Ten eerste wordt de huidige norm, het verbod op het verstrekken van onjuiste informatie, verduidelijkt en aangescherpt (nieuwe artikel 11.10a, eerste en tweede lid). Als basisnorm wordt vastgelegd dat geen andere gegevens worden verstrekt dan een nummer waarmee het oproepende, berichtversturende, oproepen of berichtontvangende netwerkaansluitpunt of de oproepende, berichtversturende, oproepen of berichtontvangende gebruiker kan worden geïdentificeerd. Het gaat hier om een nummer dat uniek het betreffende aansluitpunt of de betreffende gebruiker

⁵ Nederlandse Vereniging van Banken, *Online-oplichters richten zich steeds meer op de klant*, 8 april 2022.

identificeert. Een nummer kan dus slechts één netwerkaansluitpunt of gebruiker betreffen; overigens kan andersom een netwerkaansluitpunt of gebruiker wel door meer dan één nummer kan worden geïdentificeerd. Dit strikte uitgangspunt geldt ook voor nummers die uit alfanumerieke informatie bestaan en voor nummers waarvoor geen nummerplan is vastgesteld, en is noodzakelijk om bestaande en ook mogelijk toekomstige ongewenste vormen van gebruik van nummerherkenning effectief tegen te gaan. Dit betekent concreet dat alfanumerieke tekens in principe alleen zijn toegestaan als deze betrekking hebben op een specifieke abonnee-eindgebruiker. Daarbij past dat in principe tenminste de bedrijfsnaam van de abonnee-eindgebruiker, en niet (alleen) de aanduiding “afspraak/bestelling” als nummer wordt meegezonden.

Ten tweede wordt een kader gecreëerd om het gebruik van bepaalde nieuwe toepassingen onder passende voorwaarden mogelijk te maken. Er wordt een grondslag opgenomen (nieuw artikel 11.10a, derde lid) op grond waarvan bij ministeriele regeling regels kunnen worden gesteld inzake mogelijkheden om met gebruik van nummerherkenning ook andersoortige informatie te verstrekken in plaats van of als toevoeging op de genoemde gegevens. Hiermee kan onder meer het gebruik van alfanumerieke karakters worden ingekaderd, zodat onder voorwaarden wel bredere beschrijvingen mogelijk zijn. Ook kunnen regels worden gesteld voor de verstrekking van nummers in doorschakelsituaties. Het bestaande verbod houdt in dat bij een doorschakeling slechts het nummer mag worden meegestuurd van het eerste oproepende of verzendende netwerkaansluitpunt of de gebruiker van dat netwerkaansluitpunt daarvan. Voor bepaalde doorschakelsituaties kan dit als beperkend worden ervaren, bijvoorbeeld als het eerste en doorschakelende netwerkaansluitpunt behoren bij dezelfde gebruiker (zoals in het geval van een persoon die oproepen naar zijn bedrijfsmatige nummer wil doorschakelen naar zijn privénummer). De regeling maakt het mogelijk ook hiervoor uitzonderingen te maken op de basisnorm.

Ten derde wordt een wettelijke grondslag voorgesteld die het mogelijk maakt bij ministeriële regeling nadere regels te stellen ten behoeve van de uitvoering van het verbod op het onjuiste gebruik van nummerherkenning (nieuwe artikel 11.10a, vierde lid). Deze nadere regels zijn vooral van belang voor oproepen en berichten waarbij via nummerherkenning gebruikersgegenerateerde informatie wordt verstrekt, omdat deze informatie ten opzichte van netwerkgegenerateerde informatie gevoeliger is voor misbruik. Deze regels kunnen variëren per bij ministeriële regeling aan te wijzen categorie van ECN-aanbieders of ECD-aanbieders. Hiermee wordt voornamelijk bedoeld op het onderscheid tussen enerzijds aanbieders van originerende netwerken en diensten, en anderzijds ECN of ECD-aanbieders die het verkeer verder routeren of afleveren bij de ontvanger.

De bedoelde regels kunnen onder meer bestaan uit een verplichting voor een ECD-aanbieder om via nummerherkenning verstrekte informatie te valideren of te controleren. Bij deze verplichting is vooral de positie van de originerende ECD-aanbieder van belang. Deze aanbieder kan contractueel en/of technisch waarborgen dat de gebruiker het recht heeft het nummer te gebruiken. Ook kan deze ECD-aanbieder worden verplicht een gebruiker die misbruik maakt van nummerherkenning de toegang tot zijn dienst voor deze klant te ontzeggen. De regels omvatten ook mogelijke verplichtingen voor andere ECN- en ECD-aanbieders. Daarbij kan worden gedacht aan het informeren van eindgebruikers over via nummerherkenning verstuurd informatie, of aan de verplichting dat deze aanbieders informatie die deze aanbieders via nummerherkenning ontvangen niet verstrekken aan het gebelde of berichtontvangende netwerkaansluitpunt indien zij de juistheid van deze informatie onvoldoende kunnen waarborgen, of om in dat geval de oproep of het bericht te blokkeren.

Met de aanpassingen wordt voorts aangesloten bij de relevante conclusies en aanbevelingen van het CEPT inzake het extraterritoriale gebruik van nummers⁶. Dit rapport stelt dat de gebruiksrechten voor en daarmee de controle over het gebruik van een nummer, waaronder ook het gebruik van nummerherkenning valt, zoveel mogelijk bij de eindgebruiker moet liggen, onafhankelijk van de aanbieder van de elektronische communicatiedienst. Daarom wordt in het wetsvoorstel voorgesteld dat het gebruik van een nummer door een nummergebruiker voor een elektronische communicatiedienst voor uitgaande oproepen of berichten die wordt afgenomen van een ander dan de nummerhouder die deze nummers aan die nummergebruiker in gebruik heeft gegeven, mogelijk is binnen het bestaande systeem voor de toekenning van nummers (artikel 4.8b, tweede lid). Deze mogelijkheid kan niet worden beperkt door de nummerhouder, in dit geval de aanbieder die het nummer in gebruik heeft gegeven. Een nummergebruiker kan op grond van deze bepaling er voor kiezen een aan hem door zijn aanbieder in gebruik gegeven geografisch of mobiel nummer te gebruiken als identificerend nummer bij uitgaande oproepen of berichten met een dienst die wordt verzorgd door een andere aanbieder. In deze constellatie is (net als wanneer geen sprake zou zijn van twee verschillende aanbieders) tevens een gedeeld gebruik van een nummer mogelijk, waarbij de nummergebruiker zelf het nummer gebruikt voor inkomende oproepen en een derde partij het nummer gebruikt bij uitgaande oproepen om het door de eerste gebruikte aansluitpunt te identificeren. In dat geval gebruikt de derde partij het nummer voor een activiteit die wordt uitgevoerd ten behoeve van de nummergebruiker, in het kader van een daartoe tussen beide partijen gesloten overeenkomst. Ook met deze betrokkenheid van een derde partij wordt op genoegzame wijze aangesloten bij het uitgangspunt van het gebruik van nummerherkenning, namelijk dat de hiermee verstrekte informatie het nummer betreft van het oproepende (of opgeroepen) netwerkaansluitpunt dan wel het nummer betreft waarmee een individuele gebruiker kan worden geïdentificeerd.

6. Overige elementen van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel wordt aangegrepen om enkele lacunes op te vullen bij bestaande delegatiebepalingen rondom de toepassing van nummers. Deze lacunes komen meer naar voren nu in dit wetsvoorstel een duidelijker onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds de routing van een nummer en de implementatie van een nummer in een elektronisch communicatienetwerk, en anderzijds het gebruik van een nummer door de eindgebruiker. Uit nadere analyse volgt dat er in hoofdstuk 4 van de Tw nog een algemene bepaling ontbreekt op grond waarvan algemeen verbindende voorschriften kunnen worden gesteld voor de toepassing van nummers.

Het wettelijk kader voor het gebruik van nummers dat van toepassing is bij of krachtens de artikelen in hoofdstuk 4 van de Tw wordt mede bepaald door de in Bijlage I, onderdeel E, van de Telecomcode, opgenomen voorwaarden die aan gebruiksrechten van nummers kunnen worden verbonden. Bijlage I, onderdeel E, onderdeel 1, van de Telecomcode ziet op de aanwijzing van de dienst waarvoor het nummer moet worden gebruikt, *met inbegrip van alle vereisten met betrekking tot het verlenen van die dienst*. Hieronder vallen niet alleen aspecten die vallen onder de dienstomschrijving van een nummer maar ook bijvoorbeeld voorwaarden voor nummergebruikers om in aanmerking te komen voor het gebruik van een nummer en verplichtingen over het openbaar maken van informatie over het gebruik van een nummer. De implementatie van deze voorwaarden kunnen, hoewel te zien als onderdeel van de bestemming van een nummer, derhalve zowel bepalingen van algemene strekking

⁶ CEPT Report 248, Evolution in CLI usage - decoupling of rights of use of numbers from service provision, 28 april 2016.

als algemeen verbindende voorschriften omvatten. Naast het bovengenoemde aspect is het wenselijk ook ten aanzien van de routing van een nummer regels te kunnen stellen. De aanleiding hiervan vormen ontwikkelingen op het vlak van nummertranslatie (een vorm van routing waarbij het door de beller aangekozen nummer in de routing direct vervangen wordt door een ander nummer) en op het vlak van doorschakelen van nummers. Dit omvat aspecten die niet vallen onder het gebruik van een nummer (door de eindgebruiker) en die zich afspelen op netwerkniveau.

De huidige wet maakt het mogelijk om voorwaarden te stellen aan het gebruik van nummers. Op basis van artikel 4.1 heeft Onze Minister de bevoegdheid nummerplannen vast te stellen. Het gaat dan om de bestemming van nummers die middels een besluit van algemene strekking wordt vastgelegd. Bij of krachtens de Tw zijn of kunnen voorts voorschriften in de vorm van algemeen verbindende voorschriften worden vastgesteld voor specifieke aspecten van het gebruik van nummers. Deze zien niet op de in de vorige alinea genoemde aspecten. Daarom wordt voorgesteld, voor zover daarin niet wordt voorzien bij of krachtens andere artikelen van de Tw, ook de mogelijkheid te creëren om bij ministeriële regeling daarvoor relevante regels vast te kunnen stellen.

7. Regeldruk

Het wetsvoorstel heeft gevolgen voor de regeldruk van bedrijven (administratieve lasten of inhoudelijke nalevingskosten). In deze paragraaf wordt ingegaan op de gevolgen van de wijzigingen op onderscheidenlijk de terreinen van suballocatie, extraterritoriaal gebruik van nummers en nummerherkenning. Er is geen MKB-toets uitgevoerd, omdat het gaat om een select aantal bedrijven in de telecomsector, met als totaalbeeld dat de regeldruk per individueel bedrijf beperkt is. Algemeen geldt dat een deel van de verplichtingen al aansluit bij de huidige handhavingspraktijk van de ACM en heeft daarmee geen regeldrukgevolgen. Het wetsvoorstel heeft een positieve invloed op de marktwerking waar het gaat om een verbetering van het proces van overstappen en nummerportabiliteit.

Aard en omvang van de doelgroep

De geraakte doelgroep van bedrijven als gevolg van de wijzigingen van het wetsvoorstel bestaat uit aanbieders van openbare elektronische communicatienetwerken en -diensten en is daarbinnen divers. Het betreft 3 telecomproviders met ook een eigen mobiel netwerk in Nederland en naar schatting ongeveer 45 glasvezelbedrijven, 125 Mobile Virtual Network Operators (MVNO's) en Voice over Internet Protocol (VoIP)-bedrijven, alsmede 5 "Over The Top (OTT)"-bedrijven die telecomdiensten (interpersoonlijke communicatiediensten) over het internet aanbieden. De MVNO's, VoIP-bedrijven en een deel van de glasvezelbedrijven behoren veelal tot het MKB (minder dan 250 werknemers). Onder de MVNO en VoIP-bedrijven is ook een onbekend aantal micro-ondernemingen werkzaam (minder dan 10 werknemers).

Suballocatie

De verplichting die rust op nummerhouders om informatie over suballocaties op haar verzoek aan de ACM te verstrekken (artikel 4.8, tweede lid, onderdeel c) leidt tot administratieve lasten. Deze lasten zijn nieuw, gegeven dat deze specifieke verplichting, voor zover deze is gericht op de nummerhouder, een nadere invulling vormt van de zorgplicht die op nummerhouders rust op basis van het huidige artikel 4.8, vierde lid. Er is echter geen sprake van substantiële extra kosten die uit deze verplichting voortvloeien omdat de nummerhouder via een ketenbeding in een privaatrechtelijke overeenkomst kan zorgen voor de beschikbaarheid van deze informatie, en de

informatie naar verwachting slechts incidenteel zal worden opgevraagd door de ACM. Een ruime schatting is dit per aanbieder eenmaal per jaar plaatsvindt met een tijdsbeslag van 1 uur. Bij een uurloon van € 40 zou dit leiden tot een administratieve last van € 40.

Voorts zijn de regeldrukeffecten beperkt voor de verplichting voor de nummerhouder of nummeregemachtigde om te controleren of de aanbieder aan wie nummers beschikbaar worden gesteld, geregistreerd is op basis van artikel 2.1 van de Tw (artikel 4.8, tweede lid, onderdeel b en derde lid, onderdeel b), alsmede voor de verplichting dat de nummeroverdragende en nummerontvangende aanbieder zich jegens elkaar in het overdrachtsproces identificeren (artikel 4.10, onderdeel c). De laatstgenoemde verplichting is door een groot aantal bedrijven al verinnerlijkt in de markt en hieraan zou in het eigen belang van het bedrijf in de regel ook uitvoering worden gegeven zonder verplichting uit wet- en regelgeving (bedrijfseigen). Voor de uitvoering van deze verplichtingen kunnen bedrijven ook gebruik maken van bestaande geautomatiseerde processen (COIN). Daarmee kunnen ook eventuele structurele kosten van artikel 4.8, tweede lid, onderdeel b, en derde lid, onderdeel b, beperkt blijven. Een kwantitatieve schatting van nieuwe structurele kosten is lastig te geven in geval van handmatige uitvoering. Dit is alleen relevant voor artikel 4.8, tweede lid, onderdeel b en derde lid, onderdeel b. De betreffende check kan bij het controleren van andere gegevens over de aanbieder aan wie nummers beschikbaar worden gesteld plaatsvinden binnen 30 seconden. Bij een uurloon van € 40 resulteert dat in arbeidskosten van € 0,35 per aanbieder per suballocatie. Bij lagere frequenties terbeschikkingstellingen, wat voorkomt bij de meeste aanbieders in de markt, gaat het om verwaarloosbare bedragen, bij een typisch aantal van 50 suballocaties per jaar naar schatting € 17,50. Dit geldt ook voor eenmalige kosten met betrekking tot bestaande suballocaties, die bij een typisch aantal van 100 naar schatting € 35 bedragen. Aanbieders met een hoge frequentie van terbeschikkingstellingen (aanbieders met een eigen netwerk) hebben veelal de aanbieders aan wie nummers ter beschikking worden gesteld al in hun relatiebestand waardoor ook in die gevallen geen sprake is van significante structurele kosten door handmatige uitvoering. Wel zou sprake kunnen zijn van eenmalige kosten voor aanpassing van ICT systemen. Terzijde zij opgemerkt dat de ACM verwacht dat als praktisch gevolg van artikel 4.8, tweede lid, onderdeel b en derde lid, onderdeel b enkele honderden registratieverzoeken op basis van artikel 2.1 van de Tw zullen plaatsvinden. Tenslotte kunnen eventuele eenmalige kosten die voortvloeien uit de genoemde bepalingen in artikel 4.8 in de praktijk verder worden gereduceerd doordat hiervoor een overgangstermijn van drie maanden wordt gehanteerd voor bedrijven die hun bedrijfsvoering moeten aanpassen. Voor wat betreft de wijziging van de verplichting om gegevens over de nummeregbruiker en over het gebruik van het nummer te registreren, die ook komt te rusten op de nummeregemachtigde aanbieder (artikel 4.8a, eerste lid, onderdeel a), is sprake van een herverdeling en geen wijziging van administratieve lasten.

Het schrappen van de horizontale overgang van de toekenning van een nummer (wijziging van artikel 4.11, eerste lid, onderdeel a, van de wet) heeft als gevolg dat in de praktijk een (technische) wijziging moet worden doorgevoerd in het centrale marktsysteem voor nummerportering (COIN). Dit is een relatief eenvoudige wijziging met beperkte kosten, omdat het daarbij niet gaat om een uitbreiding van dit systeem.

De wijziging van artikel 4.6 dat een voorziening bevat voor het wegvallen van de nummerhouder zal gevolgen hebben voor de wijze waarop de ACM de toekenning van nummers registreert. Het huidige registratiesysteem is gebaseerd op de toekenning van nummerreeksen met een bepaalde minimum omvang en opeenvolgende nummers. Naar verwachting zal in de nieuwe situatie aanvullend een registratie moeten plaatsvinden van de toekenningen van reeksen van kleinere omvang en bovendien van meerdere reeksen waarbinnen door nummerportering geen sprake meer is van

opeenvolgende nummers die behoren bij één nummerhouder. Daarbij zij opgemerkt dat de laatstgenoemde ontwikkeling ook al speelt los van deze regeling. Door gebruik te maken van een koppeling met het register dat door COIN wordt bijgehouden ten behoeve van nummerportering, kunnen de uitvoeringskosten met betrekking tot het nummerregister van de ACM beperkt blijven.

Extraterritoriaal gebruik van nummers

Het principeverbod om nummers extraterritoriaal te gebruiken (artikel 4.12) heeft mogelijke nalevingskosten als gevolg. Omdat het doel van deze regeling is om bepaalde vormen van extraterritoriaal gebruik te verbieden, vallen eventuele kosten van het staken van elektronische communicatiediensten zoals OTT diensten die deze vormen van extraterritoriaal gebruik faciliteren, niet onder deze nalevingskosten. Telecomaanbieders zullen bepaalde administratieve, technische of contractuele maatregelen moeten nemen om er voor zorg te dragen dat extraterritoriaal gebruik van Nederlandse nummers alleen plaatsvindt in situaties die zullen worden toegestaan op grond van artikel 4.12. Hieronder valt de toetsing door de aanbieder van de originerende of terminerende dienst van de abonnee-nummergebruiker, als consument of zakelijke gebruiker, aan de hand van gegevens over deze nummergebruiker. Dit is goed mogelijk op basis van identiteits- of NAW gegevens die reeds worden geregistreerd bij het aangaan van reguliere abonnementen, en de kosten hiervan zijn dan nagenoeg nihil. Een uitgebreidere toetsing is slechts noodzakelijk in uitzonderingssituaties waarbij extraterritoriaal gebruik wordt toegestaan, voorzien bij entiteiten met een buitenlandse nationaliteit en tevens woon- of vestigingsplaats buiten Nederland. Om deze reden blijven de kosten van toetsing op voorhand beperkt. Voor een indicatie van deze kosten wordt uitgegaan van een gemiddeld aantal van 100 relevante klanten per jaar, een extra toetsingstijd van 10 minuten en uurloon van € 40. Een telecomaanbieder kan er overigens ook voor kiezen extraterritoriaal gebruik niet te faciliteren voor verkeer dat origineert of termineert in zijn eigen dienst. Indien hij dat wel doet dan zijn de precieze nalevingskosten afhankelijk van de voorwaarden die bij ministeriële regeling zullen worden gesteld. Daarop zal bij die regeling nader op worden ingegaan.

Nummerherkenning

De wijzigingen op het vlak van nummerherkenning (artikel 11.10a) leiden niet tot een verhoging van de administratieve lasten of nieuwe inhoudelijke nalevingskosten. Een groot deel van deze verplichtingen geldt al op basis van het huidige artikel 11.10a van de wet. Deze zullen in lagere regelgeving nader zullen worden gepreciseerd voor verschillende categorieën telecomaanbieders, wat meer duidelijkheid geeft over de verdeling van de nalevingskosten. Dit zal bij die lagere regelgeving worden aangegeven. Een ander onderdeel, de mogelijkheid bij ministeriële regeling regels vast te stellen over de gebruiksmogelijkheden van nummerherkenning, betreft naast consumentenbescherming ook marktordening. Deze vallen onder de doelstelling van de regeling. Er zijn positieve bedrijfseffecten doordat de regeling meer rechtszekerheid biedt voor zakelijke gebruikers. Afhankelijk van de aard en omvang van gebruiksmogelijkheden die in het kader van dit wetsvoorstel worden geformaliseerd, zijn er ook positieve markteffecten op het vlak van innovatie omdat daarmee bepaalde vormen van dienstverlening kwalitatief kunnen worden verbeterd, met als voorbeeld het toevoegen van de naam van een bedrijf bij via nummerherkenning verstrekte informatie.

In tabel 1 is aangegeven wat de regeldrukgevolgen voor bedrijven zijn. De regeldrukgevolgen zijn ramingen, deels gebaseerd op gesprekken met experts, en waar nodig weergegeven in bandbreedten van een minimum-maximum schatting.

Tabel 1. Regeldrukgevolgen bedrijven door veranderde verplichtingen als gevolg van wijziging van de Telecommunicatiewet (in euro's per aanbieder)

	Aantal	Tijd	Tarief	Structureel	Eenmalig
Suballocatie: artikel 4.8, tweede lid, onderdeel c	1	60 min	€ 40	€ 40	€ 0
Suballocatie: artikel 4.8, tweede lid, onderdeel b en derde lid, onderdeel b (A - aanbieder met eigen netwerk)				€ 0	€ 5.000- € 10.000
Suballocatie: artikel 4.8, tweede lid, onderdeel b en derde lid, onderdeel b (B - overige aanbieders)	50	0,5 min	€ 40	€ 17,50	€ 35
Extraterritoriaal gebruik	100	10 min	€ 40	€ 660	€ 0
Nummerherkenning				€ 0	€ 0
Overige elementen				€ 0	€ 0
Totaal per bedrijf				€ 717,50	(A) €5.000- € 10.000 (B) € 35
Sector				€ 129.150	€21.300- € 36.300

8. Financiële gevolgen

Dit wetsvoorstel heeft geen bijzondere financiële gevolgen voor de overheid. Het wetsvoorstel heeft als doel het toezicht efficiënter te maken, hetgeen zijn weerslag heeft op de uitvoeringskosten van het totaal aan taken van de ACM die met dit wetsvoorstel worden geadresseerd. Er wordt hiervoor verder verwezen naar paragraaf 10.

9. Advies en consultatie

9.1 Adviescollege Toetsing Regeldruk

Het wetsvoorstel is voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR).

PM

9.2 Consultatie

Dit wetsvoorstel is geconsulteerd via een internetconsultatie op Overheid.nl.

PM

10. Uitvoerings- en handhavingstoets ACM

De voorgestelde wijzigingen van de Telecommunicatiewet zijn aan de ACM voorgelegd voor een toets op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het wetsvoorstel.

PM

11. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Voor een onderdeel van dit wetsvoorstel is overgangsrecht voorzien. Dit betreft twee bepalingen over suballocatie. Indien de nummerhouder of nummerygemachtigde nummers ter beschikking stelt aan een andere partij, moet onder andere gecontroleerd worden of de opvolgende partij geregistreerd is als netwerk- of dienstaanbieder bij de ACM. Om partijen daarvoor de gelegenheid te geven, is een overgangstermijn van drie maanden voorzien.

Het wetsvoorstel zal inwerkingtreden bij koninklijk besluit. Daarbij zal het beleid omtrent de vaste verandermomenten worden gevolgd.

II. ARTIKELN

Artikel I, onderdeel A

Dit onderdeel stelt voor artikel 1.1 van de wet te wijzigen. Deze wijzigingen zijn deels reeds toegelicht in het algemeen deel van de toelichting. Ten eerste wordt een definitie van het begrip nummerherkenning voorgesteld als nieuw begrip naast het bestaande begrip nummeridentificatie. Het begrip nummeridentificatie zoals bedoeld in de Telecomcode ziet op spraakoproepen. Aanbieders van telecomdiensten zijn op basis van de Telecomcode verplicht deze faciliteit aan te bieden. Nummerherkenning heeft een bredere reikwijdte dan nummeridentificatie en omvat naast spraakoproepen ook berichtenverkeer. Nummerherkenning speelt door de toename van het berichtenverkeer een steeds grotere rol ten opzichte van het nauwere begrip nummeridentificatie. Met het hanteren van een separate definitie van het bredere begrip kan beter onderscheid worden gemaakt tussen de regelgeving die van toepassing is op elk van beide terreinen. Het begrip nummerherkenning wordt gebruikt in artikel 11.10a, waarmee tegen het onjuiste gebruik van nummerherkenning kan worden opgetreden.

Naast de toevoeging van deze definitie wordt de definitie van nummeridentificatie gewijzigd. In beide definities is de koppeling tussen het netwerkaansluitpunt en de gebruiker losgelaten. Deze koppeling heeft geen substantiële betekenis meer; de identificatie van gebruikers op het niveau van de elektronische communicatiedienst is door technologische vooruitgang steeds onafhankelijker geworden van de adressering van de (fysieke) netwerklaag. Beide definities worden verder voor wat betreft het netwerkaansluitpunt en de gebruiker ook redactioneel gelijk getrokken.

Voorts wordt voorgesteld een begripsbepaling op te nemen voor het implementeren van een nummer in een elektronisch communicatienetwerk. Dit is van belang in verband met het verbod op het extraterritoriale gebruik van nummers (artikel 4.12).

Op het begrip nummergemachtigde is ingegaan in paragraaf 3.3.2. Hierbij zij nog benadrukt dat er (tegelijkertijd) met betrekking tot een nummer maar één nummergemachtigde netwerkaanbieder en één nummergemachtigde dienst aanbieder kan zijn die het nummer implementeert in zijn netwerk respectievelijk dienst, als beide aspecten niet door één aanbieder worden verzorgd.

Ook worden de definities van de begrippen nummerhouder en nummergebruiker nader gedefinieerd. Het begrip nummerhouder is aangepast in lijn met de bepalingen in hoofdstuk 4 van de wet inzake de toekenning van nummers, die deels nieuw zijn in dit wetsvoorstel. Daartoe wordt de reikwijdte van dit begrip uitgebreid. In de Tw wordt van nummerhouder alleen gesproken als de partij aan wie op aanvraag een nummer door de ACM wordt toegekend. De uitbreiding in het wetsvoorstel heeft ten eerste betrekking op aanbieders die een nummer ambtshalve toegekend hebben gekregen, waarvan sprake is als de ACM de toekenning heeft doen overgaan van een bestaande nummerhouder op een derde (artikel 4.6, eerste lid, onderdeel b of c). Voorts vallen onder de uitgebreide reikwijdte ook aanbieders op wie na een eerdere toekenning van een nummer de toekenning van dat nummer van rechtswege is overgegaan op grond van artikel 4.11, eerste of tweede lid.

Het aangepaste begrip nummergebruiker doelt op de eindgebruiker die een nummer gebruikt in het kader van een door hem afgenomen elektronische communicatiedienst. In het geval van een openbare elektronische communicatiedienst moet er dus een overeenkomst bestaan tussen deze partij en de aanbieder van een elektronische communicatiedienst; andere gebruikers van een door dat nummer geïdentificeerde aansluiting vallen daar niet onder. Het kan voorts gaan om een gebruiker van een nummer voor een niet-openbare elektronische communicatiedienst. Een bijzondere situatie is het gebruik van een nummer door een ECD-aanbieder in de hoedanigheid van nummergebruiker. Een voorbeeld is het gebruik van een nummer voor de telefonische klantenservice van de aanbieder. In dat geval is één partij zowel ECD-aanbieder als nummergebruiker.

Het zij opgemerkt dat meerdere eindgebruikers die gebruik maken van elk een eigen aansluiting gebruikers kunnen zijn van hetzelfde nummer, ook zonder dat sprake is van toekenning van het nummer aan meerdere organisaties op grond van artikel 4.1, eerste lid, onderdeel a. Dit is bijvoorbeeld het geval als een nummergebruiker op grond van artikel 4.8a, tweede lid, een derde het recht geeft op het gebruik van het nummer als identificerend nummer in het kader van een overeenkomst voor een activiteit die wordt uitgevoerd ten behoeve van de nummergebruiker (uitbesteding).

Onderdeel E

Dit onderdeel omvat de nieuwe artikelen 4.8 en 4.8a die het huidige artikel 4.9 vervangen, en het nieuwe artikel 4.9 dat het oude artikel 4.8 vervangt. Mede vanwege de substantiële wijzigingen van deze artikelen worden deze redactioneel beide in hun geheel vervangen.

Artikel 4.8 is grotendeels nieuw en regelt de inbedding van suballocatie in het bestaande systeem van nummerbeheer. De achtergrond hiervan is reeds toegelicht in het algemeen deel van de toelichting. In het eerste lid, onderdelen a en b, van artikel 4.8 wordt suballocatie geformaliseerd via

mogelijkheden om af te wijken van artikel 4.2, tweede lid, onderdelen a (voor de nummerhouder) en b (voor een andere partij dan de nummerhouder). Voor alle duidelijkheid wordt in samenhang hiermee ook geëxpliciteerd dat een nummergebruiker in afwijking van artikel 4.2, tweede lid, onderdeel c, een aan hem in gebruik gegeven nummer in gebruik kan geven aan een ander (het nieuwe onderdeel c van het eerste lid van artikel 4.8).

De daarna volgende leden zijn reeds toegelicht in het algemeen deel van de toelichting maar worden hier nog kort opgesomd. Het tweede lid treft een voorziening die van belang is als de nummerhouder als rechtspersoon onvoorzien wegvalt. De leden 3, 4 en 5 beschrijven de verplichtingen voor achtereenvolgens de nummerhouder, de nummergemachtigde tussenpartij en nummergemachtigde aanbieder bij de suballocatie van een nummer. Het zesde lid omvat de uitbreiding van de zorgplicht (huidige artikel 4.9, tweede lid), die ook van toepassing wordt op de nummergemachtigde tussenpartij en nummergemachtigde aanbieder. Het zij opgemerkt, in samenhang met de aangepaste definitie van een nummergebruiker, dat de reikwijdte van de zorgplicht niet beperkt is tot het gebruik van een nummer (door de nummergebruiker) maar ook ziet op andere aspecten die vallen onder de toepassing van een nummer. Deze aspecten betreffen de routing en implementatie van een nummer in een elektronisch communicatiewerk of elektronische communicatiedienst. Op basis van het zevende lid kunnen nadere regels worden gesteld aan suballocatie.

Artikel 4.8a is grotendeels gebaseerd op het bestaande artikel 4.9 en omvat nadere regels met betrekking tot nummergebruikers. Deze zijn reeds grotendeels toegelicht in het algemeen deel van de toelichting. De samenhang met de huidige wet en andere wetsonderdelen wordt hieronder nog kort toegelicht. Het eerste lid vormt de uitbreiding van de bestaande verplichting op grond van het oude artikel 4.9, derde lid, onderdeel b om gegevens over de nummergebruiker en over het gebruik van het nummer te registreren. Naast aan de nummerhouder kan deze verplichting nu ook worden opgelegd aan de ECD-aanbieder bij wie de nummergebruiker klant is. Het eerste lid, onderdeel b, is de voortzetting van het oude artikel 4.9, derde lid, onderdeel a. Het tweede lid van artikel 4.8a betreft een mogelijkheid voor de nummergebruiker om het aan hem door een ECD-aanbieder in gebruik gegeven nummer (ook) door een derde voor uitgaande oproepen te (laten) gebruiken bij een andere ECD-aanbieder. Dit lid bepaalt tevens hoe deze mogelijkheid zich verhoudt met de verbodsbepaling in artikel 4.2, twaalfde lid. De onderhavige gebruiksmogelijkheid wordt uitgezonderd van de werkingssfeer van die verbodsbepaling, en kan niet worden beperkt door de nummerhouder. Tenslotte zij gewezen op de verhouding tussen het nieuwe artikel 4.8, eerste lid, onderdeel c, het nieuwe artikel 4.8a, tweede lid, en het bestaande artikel 4.2, twaalfde lid. De werkingssfeer van het nieuwe artikel 4.8, eerste lid, onderdeel c, die de mogelijkheid biedt voor een nummergebruiker een nummer in gebruik te geven aan een ander, wordt beperkt door het bestaande artikel 4.2, twaalfde lid, dat vereist dat de gebruiker die het nummer op deze wijze in gebruik krijgt, het nummer gebruikt in kader van een dienst die wordt afgenomen van de nummerhouder of de nummergemachtigde aanbieder. Het nieuwe artikel 4.8a, tweede lid, vormt hierop echter weer een uitzondering indien het gaat om uitgaande oproepen.

Het nieuwe artikel 4.9 is gebaseerd op het bestaande artikel 4.8 en handelt over het nummerregister dat wordt bijgehouden door ACM. Het omschrijft welke gegevens hierin worden opgenomen, waaronder ook in het openbare deel van dit register. Het nieuwe artikel omvat enkele inhoudelijke en redactionele wijzigingen. De eerste drie leden omvatten samen het oude eerste lid. De betreffende wijzigingen zijn van wetstechnische aard. Aan de in het register op te nemen gegevens wordt volledigheidshalve toegevoegd dat hieronder ook het tijdstip van de toekenning valt. Tevens wordt geëxpliciteerd dat onder de reikwijdte van het register ook toekenningen vallen die

ambtshalve plaatsvinden of toekenningen die van rechtswege overgaan op een derde (bij nummerportering). Het vierde lid inzake de openbaarmaking van gegevens is gebaseerd op het oude tweede lid, maar is aangepast aan de huidige tijd en schrijft hier geen medium meer voor. Het vijfde lid vormt de voortzetting van het oude derde lid. Het zesde lid, dat een aanvullende bevoegdheid bevat voor de ACM om gegevens af te schermen en vast te stellen op welke wijze deze toegankelijk worden gemaakt voor het publiek ter waarborging van de belangen van degene van wie de gegevens in het register zijn opgenomen, ten slotte is nieuw en is ook reeds inhoudelijk toegelicht.

Onderdeel F

Dit onderdeel voegt een nieuw lid toe aan artikel 4.10. Deze verplichting ziet op de informatieverstrekking die tussen de nummeroverdagende aanbieder (nummerhouder of nummergemachtigde aanbieder) en nummerontvangende aanbieder plaatsvindt in het kader van het proces voor nummerportering en houdt in dat deze beide aanbieders zich jegens elkaar daarbij altijd identificeren. Deze identificatie dient plaats te vinden in elke relevante (opeenvolgende) communicatie, al dan niet geautomatiseerd, schriftelijk of anderszins. Hieronder valt elke communicatie rondom de opvraag van volmachten van eindgebruikers.

Onderdeel G

Onderdeel G omvat een inhoudelijke wijziging en een verduidelijking van het huidige artikel 4.11. Het eerste onderdeel van artikel 4.11 dat ziet op het “horizontaal” overgaan van een toekenning op een netwerkaanbieder wordt geschrapt. Deze wijziging is inhoudelijk toegelicht in het algemene deel van de toelichting. Voorts wordt in samenhang met het schrappen van het eerste lid het vierde lid van artikel 4.11 redactioneel aangepast.

Onderdeel H

Het voorstel tot wijziging van artikel 4.12 omvat de uitwerking van het aangescherpte beleid ten aanzien van het extraterritoriale gebruik van nummers. Op basis van artikel 4.12, eerste lid, is het in beginsel verboden Nederlandse nummers op duurzame basis buiten Nederland te gebruiken. Onder extraterritoriaal gebruik wordt verstaan het gebruik op duurzame basis van Nederlandse nummers (uit een Nederlands nummerplan) *buiten Nederland*, exclusief de overzeese gebiedsdelen van het Koninkrijk der Nederlanden met dezelfde landencode als Nederland en van buitenlandse nummers (uit een buitenlands nummerplan) *in Nederland*. Het duurzame karakter houdt in dat een reguliere situatie met roaming, waarbij een gebruiker zich voor een beperkte periode in het buitenland bevindt, niet onder het bedoelde extraterritoriaal gebruik van nummers valt. In het geval van mobiele communicatie kan overigens wel sprake zijn van een vorm van permanente roaming waarbij deze nummers (routingstechnisch) zijn geïmplementeerd in een zich in Nederland bevindend netwerk of netwerkelement (het “thuisnetwerk”), analoog aan een situatie met (internationale) roaming. Hierbij is wel sprake van gebruik van nummers op duurzame basis buiten Nederland. Beide situaties moeten in de context van artikel 4.12 dus goed worden onderscheiden.

Het verbod heeft betrekking op het gebruik van een nummer en tevens op de implementatie van een nummer in een elektronisch communicatienetwerk. Vanuit het perspectief van een elektronisch communicatienetwerk kan extraterritoriaal gebruik van nummers plaatsvinden in een situatie dat

deze nummers permanent een netwerk of een netwerkelement in een vast of mobiel netwerk identificeren, waarbij dit netwerk of netwerkelement zich permanent in het buitenland bevindt. Een voorbeeld is de identificatie van een mobiel netwerk met een mobiele netwerkcode op een bepaalde locatie.

Op basis van het tweede en derde lid kunnen bij ministeriele regeling afwijkende situaties worden vastgesteld waarin extraterritoriaal gebruik is toegestaan. Voor interpersoonlijke communicatiediensten gaat het hierbij om het gebruik van nummers door natuurlijke personen of organisaties in de privé- of zakelijke sfeer, die duurzame banden hebben met Nederland. In het geval van natuurlijke personen kan van extraterritoriaal gebruik sprake zijn als de gebruiker niet zijn normale fysieke woonplaats in Nederland heeft, maar wel duurzame banden met Nederland onderhoudt in de vorm van een Nederlandse nationaliteit of een frequente en aanzienlijke aanwezigheid van de nummergebruiker op het grondgebied van Nederland. De duurzame banden van een organisatie met Nederland worden bepaald door haar vestigingsplaats, waarbij haar statutaire en fiscale vestigingsplaats zich in Nederland moeten bevinden; een postbus adres volstaat dus niet.

Voor de nadere uitleg van de genoemde duurzame banden kan worden aangesloten bij Europese regelgeving⁷. Deze duurzame banden kunnen voortvloeien uit een voltijds en duurzame arbeidsverhouding, met inbegrip van grensarbeiders, uit duurzame contractuele betrekkingen die een soortgelijke mate van fysieke aanwezigheid van een zelfstandige met zich brengen, uit deelname aan regelmatig onderwijs of uit andere situaties, zoals bij gedetacheerde werknemers of gepensioneerden, wanneer er sprake is van een soortgelijk niveau van territoriale aanwezigheid. Ten behoeve van toezicht kan voor een nadere interpretatie van de hierboven genoemde situaties en de aantoonbaarheid hiervan worden aangesloten bij relevante richtlijnen van de Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC)⁸. In dit verband zij opgemerkt dat een registratie van gegevens over de nummergebruiker door zijn ECD-aanbieder tenminste bij het in gebruik nemen van het nummer noodzakelijk kan zijn als onderdeel van de bewijsvoering dat voldaan is aan de betreffende criteria. De betrokken ECD-aanbieder is medeverantwoordelijk voor het voldoen aan de voorwaarde dat nummers niet buiten Nederland worden gebruikt en kan daartoe deze informatie verlangen van de (potentiële) klant bij het in gebruik nemen van het nummer maar ook achteraf.

Op grond van het tweede en derde lid is het ook mogelijk bij ministeriele regeling specifiekere voorwaarden te stellen aan het extraterritoriale gebruik van Nederlandse nummers voor interpersoonlijke communicatiediensten door consumenten of bedrijven in het buitenland. Die voorwaarden kunnen van belang zijn bij bijvoorbeeld een call center activiteit in het buitenland door een bedrijf met een statutaire vestiging in Nederland die met gebruik van een Nederlands nummer wordt uitgevoerd. De bedoelde voorwaarden kunnen onder meer inhouden dat verkeer naar extraterritoriaal gebruikte nummers niet kan leiden tot een hoger eindgebruikerstarief dan het nationale eindgebruikerstarief voor oproepen naar deze nummers.

Op grond van het tweede lid kunnen ook voorwaarden worden opgelegd voor het extraterritoriale gebruik van nummers voor M2M-diensten. Deze mogelijke voorwaarden zijn beschreven in het

⁷ Artikel 2, tweede lid, onderdeel a van Uitvoeringsverordening (EU) 2016/2286 van de Commissie van 15 december 2016 tot vaststelling van gedetailleerde voorschriften betreffende de toepassing van het beleid inzake redelijk gebruik, betreffende de methodologie voor de beoordeling van de houdbaarheid van de afschaffing van retailroamingtoeslagen en betreffende de ten behoeve van die beoordeling door een roamingaanbieder in te dienen aanvraag.

⁸ BEREC guidelines on Regulation (EU) No 531/2012, as amended by Regulation (EU) 2015/2120 and Commission Implementing Regulation (EU) 2016/2286 (Retail Roaming Guidelines), 27 March 2017.

algemene deel van de toelichting. Het tweede lid geeft tenslotte ook de mogelijkheid in specifieke gevallen extraterritoriaal gebruik toe te staan, zoals bij het uitfaseren van dit gebruik voor bestaande toepassingen.

Het nieuwe derde lid van artikel 4.12 ziet op het reciproke extraterritoriale gebruik van buitenlandse nummers in Nederland en kent dezelfde systematiek als het eerste lid. Ook aan dit gebruik kunnen bij ministeriële regeling voorwaarden worden gesteld.

Onderdeel I

Met dit onderdeel wordt de titel van paragraaf 11.2 in lijn gebracht met de uitbreiding van de reikwijdte van artikel 11.10a.

Onderdeel J

Dit onderdeel stelt artikel 11.10a opnieuw vast. De inhoud is op hoofdlijnen reeds toegelicht in het algemeen deel van de toelichting. Het eerste lid is gebaseerd op de verbodsbepaling in het bestaande artikel 11.10a. De overige leden zijn nieuw. Het tweede lid omvat de basisnorm die bepaalt of een bepaald gebruik van nummerherkenning voldoet aan het eerste lid. Hiervan kan worden afgeweken door aanvullende gebruiksmogelijkheden en voorwaarden vast te stellen op basis van het derde lid. Ten aanzien van het vierde lid zij opgemerkt dat de regels die kunnen worden vastgesteld in de betreffende ministeriële regeling kunnen variëren per bij die ministeriële regeling aan te wijzen categorie van ECN-aanbieders of ECD-aanbieders. Hiermee wordt voornamelijk bedoeld op het onderscheid tussen enerzijds aanbieders van originerende netwerken en diensten, en anderzijds ECN of ECD-aanbieders het verkeer verder routeren of afleveren bij de ontvanger. De opgesomde mogelijke handelingen of verplichtingen hebben voor wat betreft de onderdelen a en b met name betrekking op de eerste categorie en voor wat betreft de onderdelen c, d en e met name op de tweede categorie.

Onderdeel K

Dit onderdeel ziet op artikel 20.16a van de Tw. Dit artikel bevat een aantal overgangsbepalingen. Enkele van deze bepalingen hebben geen betekenis meer en worden geschrapt. Het tweede element van het tweede lid wordt toegevoegd als nieuw lid in artikel 4.8a. Deze bepaling blijft van belang in het kader van de registratie door de nummerhouder van de nummerhouder.