

Concept TOELICHTING (21 maart 2018)

I ALGEMEEN

1.1 NL-Alertberichten

NL-Alert is een alarmeringsdienst waarmee de overheid via een tekstbericht op mobiele telefoons gerichte informatie en advies geeft aan mensen in de directe omgeving van een (dreigende) noodsituatie. De NL-Alertketen kan van begin tot eind worden onderverdeeld in de volgende schakels: de meldkamer van de veiligheidsregio, de broker, de aanbieders van openbare mobiele telefoonnetwerken en de eindgebruikers van mobiele randapparaten. De meldkamer van een veiligheidsregio initieert een NL-Alertbericht. De meldkamer maakt dit bericht aan in het systeem van de broker. De broker zorgt er vervolgens voor dat de aanbieders het NL-Alertbericht correct krijgen aangeboden op de broker interface. Het aangeboden bericht bestaat voornamelijk uit een berichttekst, de kanalen waarover het bericht gedistribueerd dient te worden en een geografisch gebied, omschreven door middel van coördinaten. De aanbieders vertalen dat gebied dusdanig, dat zendmasten die de cellen van het mobiele netwerk die dat gebied dekken worden geactiveerd om de berichttekst uit te zenden. Deze vertaalslag wordt gemaakt door het Cell Broadcast Center dat onderdeel uitmaakt van de infrastructuur van de aanbieder.

De huidige aanbieders van openbare mobiele elektronische communicatienetwerken die geschikt zijn voor cell broadcasttechnologie (de huidige vier aanbieders van openbare mobiele telefoonnetwerken, verder: aanbieders) zijn een onmisbare schakel in de NL-Alertketen. De mogelijkheid om via cell broadcasting een bericht te versturen naar alle in een verzendgebied aanwezige en actieve mobiele randapparaten is namelijk een technische voorziening van het communicatienetwerk. In deze regeling worden de huidige en eventueel toekomstige aanbieders van openbare mobiele elektronische communicatienetwerken die geschikt zijn voor cell broadcasttechnologie dan ook verplicht om medewerking te verlenen aan de verzending van NL-Alertberichten. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de grondslag in artikel 14.1, tweede lid, onderdeel a, van de Telecommunicatiewet. Op grond van die bepaling kan de minister van Economische Zaken en Klimaat, in overeenstemming met de minister van Justitie en Veiligheid, aanwijzingen geven aan aanbieders van openbare telecommunicatienetwerken en openbare telecommunicatiediensten betreffende het gebruik van mededelingen van overheidsinstanties om het publiek te waarschuwen voor dreigende rampen of noodsituaties en om de gevolgen van rampen of noodsituaties te verzachten.

1.2 Besluit aanwijzingen aanbieders inzake alarmeringsdienst NL-Alert (2014)

In 2014 is een eerste besluit op grond van artikel 14.1 van de Telecommunicatiewet tot stand gekomen: het Besluit aanwijzingen aanbieders inzake alarmeringsdienst NL-Alert (Stcrt. 2014, nr. 34590) (verder: Aanwijzingsbesluit 2014). Met het Aanwijzingsbesluit 2014 werden de eerdere afspraken tussen alle aanbieders van openbare mobiele telecommunicatienetwerken en het ministerie van Veiligheid en Justitie geharmoniseerd en werden aan deze aanbieders van openbare mobiele telecommunicatienetwerken voor onbepaalde tijd gelijklopende eisen opgelegd, om de distributie van NL-Alertberichten zo volledig mogelijk te waarborgen. In het Aanwijzingsbesluit 2014 waren daarnaast bepalingen opgenomen die tot doel hadden de continuïteit van de dienstverlening te waarborgen.

Sindsdien zijn de systemen en netwerken van de betrokken aanbieders geschikt gemaakt voor verzending van NL-Alertberichten. Aangezien de verplichting om de systemen en netwerken voor NL-Alertberichten geschikt te maken voor alle betrokken aanbieders gelijkelijk geldt, kan elke nieuwe aanbieder/vergunninghouder vanaf het begin van de activiteiten rekening houden met deze verplichting.

1.3 Evaluatie

Het Aanwijzingsbesluit 2014 is een jaar na inwerkingtreding geëvalueerd. De ontwikkelingen met betrekking tot het geschikt maken van de netwerken en systemen die worden gebruikt om - als daarom wordt gevraagd - NL-Alertberichten te versturen, zijn doorgestaan. Alle aanbieders waarvoor het Aanwijzingsbesluit 2014 geldt beschikken thans over goed functionerende voorzieningen ten behoeve van de verzending van NL-Alertberichten. Daarom kan voor de toekomst worden volstaan met aanwijzingen die zijn beperkt tot de verplichting om berichten, nadat die zijn ontvangen, onverwijld en met toepassing van de daarvoor geschikte techniek in het aangewezen verzendgebied te versturen, en om informatie te verstrekken over de aantallen bereikte eindgebruikers.

Hierbij horen de onderwerpen die nodig zijn om NL-Alertberichten te versturen en te ontvangen:

- a. de verplichting om berichten te verzenden;
- b. de aanduiding van de partij die de aanbieders opdraagt een NL-Alertbericht te versturen;
- c. de reikwijdte van de verplichting een NL-Alertbericht uit te zenden;
- d. de toe te passen technische normen;
- e. de rapportage- en evaluatieverplichtingen van de aanbieders ten behoeve van een goede dienstverlening.

1.4.1. Techniek

Sinds 8 november 2012 wordt NL-Alert landelijk gebruikt door de veiligheidsregio's. Via een bedieningsterminal sturen de meldkamers van veiligheidsregio's NL-Alertberichten. Deze terminals staan in verbinding met een ICT-dienstverlener, die een zogenaamde brokerrol vervult. Deze broker stuurt de berichten en betreffende distributiegebieden naar de aanbieders. Via de mobiele netwerken van deze aanbieders worden de NL-Alertberichten vervolgens verspreid in de door de meldkamer geselecteerde gebieden. De techniek die hiervoor gebruikt wordt is cell broadcast, ook wel SMS-CB genoemd. De techniek heeft zich in de praktijk bewezen, en is al regelmatig ingezet.

Om cell broadcastberichten te ontvangen moet de telefoon van de gebruiker ingesteld zijn op het juiste kanaal (3471 of 919), zich in het gebied bevinden van de zendmast die het cell broadcastbericht verzendt, en aanstaan. Door de aanbieder verzonden NL-Alertberichten worden door alle telefoons binnen het verzendgebied die contact maken met de zendmast van de aanbieder ontvangen, ongeacht of de eindgebruiker abonnee is bij de betreffende aanbieder. Doordat een bericht verzonden wordt uit vooraf geselecteerde zendmasten, is het mogelijk informatie te verschaffen op regionaal niveau. De technische specificaties van cell broadcast zijn uitgewerkt in de normen ETSI TS 123 041 en ETSI 123 401. Vanaf eind 2015 is het mogelijk om via alle 2G-, 3G-netwerken van de Nederlandse providers NL-Alertberichten te ontvangen, en sinds 2016 geldt dit ook voor de 4G-netwerken. Voor de komende jaren is de cell broadcasttechniek toekomstbestendig. Ook met de opkomst van 5G blijft cell broadcast een bestendige techniek. Wel kan het zijn dat telecompartijen investeringen moeten blijven doen om te zorgen dat het NL-Alertsysteem goed blijft werken. Bij nieuwe ontwikkelingen in de telecommunicaatiedienst dient gewaarborgd te worden dat het NL-Alertbericht via cell broadcast aan burgers in het daartoe geselecteerde gebied aangeboden kan worden.

Voor de goede werking van het systeem is het belangrijk dat de aanbieder ervoor zorgt dat de door de broker aangeboden NL-Alertberichten te allen tijde onverwijld worden verzonden in het aangewezen verzendgebied. Daarbij geldt geen maximum voor het aantal berichten dat tegelijk kan worden verzonden. De ontvangst van een NL-Alertbericht is voor de eindgebruiker kosteloos.

Daarnaast is belangrijk dat de broker en de aanbieder zelf de systeemwijzigingen kunnen testen zonder de dienstverlening te onderbreken en dat bij het regulier testen van randapparatuur door de aanbieder, de ontvangst en verzending van NL-Alertberichten worden meegenomen.

1.4.2. Continuïteit

De verplichting voor de aanbieders die NL-Alertberichten versturen om hun netwerken in stand te houden en om de continuïteit van de dienstverlening ten behoeve van NL-Alertberichten over deze netwerken te waarborgen volgt reeds uit de algemene verplichtingen die rusten op die aanbieders op grond van hoofdstuk 11a, met name artikel 11a.1, eerste en tweede lid, van de Telecommunicatiewet, alsmede op grond van het Besluit continuïteit openbare elektronische communicatienetwerken en -diensten. Er is in zoverre geen behoefte (meer) aan afzonderlijke verplichtingen om de systemen en netwerken voor zover die voor het verzenden van NL-Alertberichten worden gebruikt tot stand te brengen en om die in stand te houden en de verzending van deze berichten te garanderen. De specifiek hierop gerichte verplichtingen in het Aanwijzingsbesluit 2014 kunnen daarom vervallen.

1.4.3 Financiering

Ten tijde van de totstandkoming van het Aanwijzingsbesluit 2014 werden de netwerken op basis van overeenkomsten tussen de aanbieders en het ministerie van Veiligheid en Justitie gereedgemaakt voor het verzenden van NL-Alertberichten. De daarvoor benodigde investeringskosten werden gedragen door dat ministerie, omdat de aanbieders geen rekening hadden kunnen houden met de nieuwe verplichtingen bij de oorspronkelijke inrichting van hun netwerken en systemen.

Nu de netwerken van de betrokken aanbieders geschikt zijn gemaakt voor de verzending van NL-Alertberichten, komen toekomstige kosten van de naleving van deze verplichtingen niet langer voor rekening van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Indien nieuwe aanbieders van openbare mobiele elektronische communicatienetwerken die geschikt zijn voor cell broadcasttechnologie (netwerken voor mobiel internet en telefonie) op de markt komen, zijn zij verplicht hun netwerken vanaf het begin van de dienstverlening geschikt te maken voor de verzending van NL-Alertberichten. De kosten van de naleving van deze verplichtingen worden gedragen door de huidige en toekomstige aanbieders, die hiermee in hun bedrijfsplan, tariefstelling en bij de biedingen voor de vergunningen voor het gebruik van frequentieruimte rekening kunnen houden.

1.4.4 Vervanging Besluit

Het Aanwijzingsbesluit 2014 legde op grond van de Telecommunicatiewet de verplichtingen om uitvoering te geven aan een verzoek om een NL-Alertbericht op aan de aanbieders. Deze publiekrechtelijke verplichting kwam in de plaats van afzonderlijke afspraken met de aanbieders. Het was in veel opzichten een besluit in een overgangssituatie, waarin de verschillende aanbieders in verschillende mate aan de verplichtingen voldeden. De bedoelde overgangssituatie is voorbij. Om die reden komt het Aanwijzingsbesluit 2014 te vervallen. Het besluit wordt vervangen door een ministeriële regeling, omdat de bepalingen algemeen verbindende voorschriften zijn.

1.5 Toezicht

Het toezicht op de naleving van de verplichtingen in deze regeling wordt door Agentschap Telecom uitgevoerd. Daarbij worden de toezichtinstrumenten gehanteerd die passen bij Hoofdstuk 14 van de Telecommunicatiewet.

1.6.1 Inhoudelijke nalevingskosten

Deze regeling heeft inhoudelijke nalevingskosten voor de partijen die er onder vallen. Deze kosten kunnen verschillen per onderhavige telecoaanbieder. Het betreft de kosten die nodig zijn om te zorgen dat het netwerk in staat blijft om NL-Alertberichten te verzenden.

In 2014 is het Aanwijzingsbesluit 2014 in werking getreden, waardoor de grote openbare telecoaanbieders de verplichting kregen om NL-Alert berichten te verzenden. Deze verplichting is in werking getreden nadat de mobiele dekkingseisen vastgesteld waren voor de vergunningen voor het gebruik van frequenties. De op dat moment relevante telecoaanbieders hebben de NL-Alert verplichting hierdoor niet kunnen meenemen in hun investeringsbeslissingen. Daarom zijn na 2014

alle benodigde investeringen en beheerskosten voor NL- Alert vergoed door de Minister van Veiligheid en Justitie. De benodigde investeringskosten verschillen per operator. Het systeem werkt goed. De kosten voor het gebruiken van het netwerk voor het verzenden van NL-Alert zijn zeer beperkt. Operators zullen op een gegeven moment wel vervangingsinvesteringen moeten doen die onder de nieuwe regeling niet vergoed zullen worden. Daarnaast kan het zijn dat aanvullende investeringen nodig zijn om over te gaan op 5G. Deze investeringen zullen onder de nieuwe regeling niet worden vergoed door JenV.

In 2019 zullen vergunningen voor het gebruik van frequenties voor mobiele communicatie geveild worden en zullen de mobiele dekkingseisen worden aangepast. Door deze regeling tijdig in werking te laten treden hebben de relevante mobiele operators voldoende tijd om rekening te houden met de verplichting om NL-Alertberichten te verzenden. Hierdoor is het niet meer nodig om de investerings- en beheerskosten van overheidswege te vergoeden. Ook een eventuele nieuwe aanbieder kan bij de biedingen voor vergunningen voor het gebruik van frequentieruimte voor mobiele telefonie rekening houden met investeringen om aan de verplichtingen op grond van deze regeling te kunnen voldoen.

1.6.2 Regeldruk

In de regeling zijn beperkte rapportageverplichtingen opgenomen, zodat het ministerie van Justitie en Veiligheid kan toetsen of het systeem naar behoren werkt en NL-Alertberichten goed verzonden zijn. Dit wordt gedaan door middel van een beperkte jaarlijkse rapportage en maandelijkse rapportages. In bijzondere gevallen kan ad hoc nadere informatie worden gevraagd. Dit komt enkele keren per jaar voor, met name wanneer een operator een verzendscore (ver) onder de 95% heeft bij de verzending van een NL-Alert. Daarnaast houdt Agentschap Telecom toezicht op de continuïteit van het NL-Alertsysteem, als onderdeel van het toezicht op de continuïteit van het netwerk in zijn geheel. Dit kan leiden tot informatieverzoeken van Agentschap Telecom.

1.6.3 Lasten voor het MKB

Van de aanbieders die onder de verplichtingen van deze regeling vallen behoort er geen tot het MKB.

II ARTIKELEN

Artikel 2

Eerste lid

In dit artikel is de algemene verplichting voor aanbieders van openbare mobiele elektronische communicatienetwerken die geschikt zijn voor cell broadcasttechnologie opgenomen om medewerking te verlenen aan een verzoek om een NL-Alertbericht in een bij het verzoek aangewezen verzendgebied te versturen. De belangrijkste verplichting is dat een aangeboden NL-Alertbericht wordt gedistribueerd (artikel 3). De aanbieder moet daarnaast, ter uitvoering van deze verplichting, beschikken over de benodigde technische voorzieningen (artikel 4).

De aanwijzing is gericht tot de (momenteel vier, indien de fusie wordt goedgekeurd drie) aanbieders van openbare netwerken voor mobiele telefonie en internet en eventuele nieuwe aanbieders. Vaste of plaatsgebonden netwerken, zoals WiFi, vallen er niet onder, semafonie evenmin.

Tweede lid

Indien een aanbieder voorziet dat hij tijdelijk niet kan voldoen aan een of meer van de verplichtingen, opgenomen in deze regeling, kan hij de minister verzoeken dit toe te staan. De Minister van Economische Zaken en Klimaat neemt in overeenstemming met de minister van Justitie en Veiligheid, een besluit over dit verzoek.

Artikel 3

In dit artikel is de verplichting om een NL-Alertbericht te distribueren in een specifiek verzendgebied opgenomen. De aanbieder verzendt het bericht ongewijzigd: hij kan er van uitgaan dat berichten die op de brokerinterface worden aangeboden, als NL-Alertberichten zijn geautoriseerd.

Artikel 4

Eerste lid

De kosteloze ontvangst geldt voor alle eindgebruikers in het verzendgebied, niet alleen voor abonnees.

Bij het distribueren van het bericht dient de aanbieder zoveel mogelijk mobiele randapparaten die zich in het verzendgebied bevinden te bereiken. De aanbieder distribueert het bericht derhalve niet slechts via de vaste en tijdelijke zendmasten in het verzendgebied, maar tevens via masten die zich buiten het verzendgebied bevinden, indien hiermee mobiele randapparaten in het verzendgebied kunnen worden bereikt. Ook binnen zogenoemde in-house en in-company oplossingen zoals picocellen en femtocellen dient het bericht te worden verzonden. Dit om te voorkomen dat eindgebruikers, in geval zij gebruik maken van dergelijke infrastructuur, geen NL-Alertbericht ontvangen.

Tweede lid

Het door derden gebruik laten maken van het Cell Broadcast Center kan invloed hebben op het distribueren van een NL-Alertbericht of de effectiviteit van de distributie. De aanbieders mogen derden alleen dan gebruik laten maken van het Cell Broadcast Center als dit niet ten koste gaat van de dienstverlening en het bereik van NL-Alert. Dit laatste zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn indien aanbieders derden gebruik laten maken van Cell Broadcast Center op een manier die er toe leidt dat gebruikers de dienst NL-Alert uitzetten, waardoor het bereik van de burgeralarmering via NL-Alert afneemt. De aanbieder moet dit zoveel mogelijk tegengaan.

Artikelen 6, 7 en 8

De aanbieder stelt rapportages op zodat de minister van Justitie en Veiligheid op de hoogte is van de stand van zaken omtrent de dienstverlening van NL-Alert, en mogelijke verbeterpunten kunnen worden overlegd. Zo stelt de aanbieder in de ad hoc rapportage ten minste een grafische weergave op waarin wordt aangegeven op welke plekken een bericht is gedistribueerd, en op welke plekken dit had moeten gebeuren, maar geen distributie tot stand is gekomen. De aanbieders en de broker gezamenlijk kunnen door middel van een audit of een test controleren of de dienstverlening optimaal werkt.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,