

Traject wijzingen wettelijk kader nummerbeleid Notitie voor NNO 13 december 2010

Ministerie van Economische zaken, Landbouw & Innovatie

1. Inleiding

In een consultatiebijeenkomst in december 2009 zijn een aantal actuele onderwerpen/problemen op het vlak van het gebruik van nummers besproken die aanpassingen in het nummerbeleid en mogelijk ook wijziging van de Tw met zich mee zouden kunnen brengen (met name Tw H4). In het voorjaar van 2010 is over deze onderwerpen verder gesproken met een aantal directe belanghebbenden. Op basis hiervan, en recente ontwikkelingen, heeft EL&I een visie ontwikkeld over deze onderwerpen, die deels zullen uitmonden in wetswijzigingen. Ook zal de lagere regelgeving 090x worden aangepast.

EL&I heeft inmiddels een verdergevoerd voornemen met betrekking tot de onderhavige onderwerpen een aantal (wets)wijzigingen door te voeren. Deze zullen worden opgenomen in een traject waarbij ook andere onderdelen van de Tw zullen worden aangepast. Er komt dus geen aparte herziening van H4 van de Telecomwet. Een aantal zaken kan via lagere regelgeving (Rude) worden geregeld.

In het vervolg van deze notitie wordt per onderwerp ingegaan op de visie van EL&I en de in dat verband voorgenomen maatregelen.

2. Onderwerpen waarbij aanpassingen van de Tw of Rude zijn voorzien

Invulling politieke toezegging (2007) een wettelijke bepaling op te nemen die er toe strekt dat de bewijslast bij geschillen over 090x-nummers bij de aanbieder ligt.

- In de Rude is al bepaald dat consumenten niet hoeven te betalen tijdens klachten en geschillen over 090x-nummers. Het is wenselijk dat bij een behandeling van een klacht de aanbieder moet aantonen dat zijn vordering gefundeerd is en niet de consument aannemelijk moet maken dat hij terecht de vordering betwist (omkering bewijslast). Dit zal naar alle waarschijnlijkheid geregeld worden via de Rude. Een dergelijke bepaling zal alleen van toepassing zijn op geschilprocedures.

Aanpassing reikwijdte van de regelgeving rondom 090x-nummers

- Dit betreft het misbruik van betaalnummers door wel een dienst te beloven en in rekening te brengen, maar feitelijk geen enkele dienst te leveren als het nummer wordt gebeld ("loos nummer"). Dit soort misbruik is nu alleen verboden voor de 0900-reeks (serieuze diensten) omdat dat probleem daar het grootst was, maar gezien de consumentenklachten die hierover gemeld worden bij OPTA is het consistenter dit uit te breiden naar de reeksen 0906 en 0909. Dit zal worden meegenomen bij bovengenoemde wijziging van de Rude.

Mogelijk gebruik nummers zonder toekenning

- In de wet staat dat nummers in het nummerplan alleen gebruikt mogen worden als ze aan de gebruiker van dat nummer direct of indirect zijn toegekend. Soms is toekenning echter niet nodig. Bijvoorbeeld bij opname in het nummerplan van de aankomende M2M-nummerreeks voor zover die netwerkintern worden gebruikt. Het vermijden van de toekenning van nummers waar dat niet nodig is reduceert (in lichte mate) administratieve lasten. Het is daarom gewenst dat er een grondslag in de wet komt om het mogelijk te maken om in het nummerplan bepaalde nummerreeksen aan te wijzen die gebruikt mogen worden zonder toekenning.

Betaling voor aanvraag nummers

- In sommige gevallen is het gewenst om de toestroom van aanvragen op bepaalde nummers te kunnen sturen/inperken. Er wordt daarom een wetswijziging voorgesteld die het mogelijk maakt een vergoeding te vragen voor een nummeraanvraag. Die drempel is nodig als de

beschikbare hoeveelheid nummers beperkt is, maar niet echt schaars zijn zodat het niet gepast is om deze nummers te veilen.

- Een voorbeeld waar het in de toekomst nodig zou kunnen zijn is de uitgifte van korte 090x-nummers. OPTA heeft onlangs de beleisen (met bijhorende administratieve lasten) voor het gebruik van 090X-nummers versoepeld. Dit verlaagt de drempel voor marktpartijen om korte 090x nummers te gebruiken. Hier worden weliswaar geen problemen voor de voorraad verwacht, maar er is wel een vangnet nodig om het risico op het opraken van deze nummers tegen te gaan. Een ander alternatief, een nieuwe 090X nummerreeks, kan bezwaarlijk zijn voor de markt. Beide alternatieven zullen bij dreigende schaarste aan marktpartijen worden voorgelegd.
- Een ander voorbeeld is mobiele netwerk codes (MNC) voor privaat gebruik onder meer ten behoeve van M2M-toepassingen (bijv slimme meters). Ook daar zijn nummers vooralsnog niet uitgeput, maar de hoeveelheid is beperkt. De toekomstige vraag zou hoger kunnen zijn.
- Mocht gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid een extra bedrag te vragen, dient het bedrag zodanig te worden vastgesteld, dat matig geïnteresseerden afzien van het aanvragen van een nummer, zonder dat het verschuldigde bedrag een drempel vormt voor de gangbare exploitatie van deze nummers.

Problemen rondom nummerdoorgifte (Calling Line Identification - CLI)

- Het komt voor dat soms incorrecte CLI's worden doorgegeven. Dit heeft betrekking op telefoonnummers en ook op internetadressen. Dat betekent dat de gebelde op zijn scherm niet het nummer van de beller ziet, maar een ander nummer/andere afzender.
- Deze techniek wordt gebruikt voor identiteitsfraude en inbreuken op de persoonlijke levenssfeer. Voorbeelden: bemoeilijken van justitiële opsporing; ongeoorloofde toegang tot bedrijfsterreinen en ICT systemen; pesten door consumenten (politiek gevoelig); via elektronische openbare netwerken ongeautoriseerde toegang verkrijgen tot randapparatuur. Er zijn kleine partijen die dit faciliteren zoals Spoever.nl. Telefonieaanbieders hebben hier last van ook omdat zij zelf diensten aanbieden die CLIs gebruiken. Zij houden echter de problemen stil omdat media-aandacht negatief kan uitwerken. In het verleden had de TK aandacht voor soortgelijke problemen bij SMS en mailverkeer. Over dit onderwerp heeft OPTA dit jaar twee ronde tafels georganiseerd met belangenhebbende partijen.
- De wet regelt nu wel de verplichting om nummerherkenning aan te bieden. Daarbij wordt verondersteld dat het juiste nummer wordt doorgegeven. Het is gewenst expliciet te regelen dat voor zover dat mogelijk is in netwerken de CLI te valideren. Tevens is het gewenst transparantie te bieden over de betrouwbaarheid van CLIs, wat van belang is vooral voor gevallen waar die validatie niet kan worden uitgevoerd. Hoe dit in praktijk geregeld moet worden, is nog onderwerp voor nadere discussie.

Onduidelijkheid over wie recht heeft op nummerportabiliteit

- Op dit punt wordt voorgesteld de wet aan te passen zodat alleen consumenten en zakelijke eindgebruikers recht hebben op nummerportering. Het is nu namelijk onduidelijk of naast eindgebruikers ook aanbieders van telecomdiensten zelf recht hebben op nummerportabiliteit. De Tw suggereert dit, terwijl de relevante EU richtlijn de groep beperkt tot eindgebruikers en het is wenselijk hierbij aan te sluiten.

Problemen met de portering van nummers binnen de contractperiode

- Nummerportabiliteit is in de huidige wetssituatie gekoppeld aan de beëindiging van het contract met een telefonieaanbieder. Als de consument voor het einde van het contract over wil stappen kan hij wettelijk gezien zijn nummer niet meenemen. In principe is dat een goede regeling omdat het voorkomt dat de gebruiker zijn betalingen staakt en met zijn (niet afbetaalde) mobiel en nummer naar een andere aanbieder overstapt.
- Het kan echter nog voorkomen dat een consument die bereid is om zijn contract af te kopen door betaling van alle nog uitstaande termijnen of door betaling van de door de rechter vastgestelde afkoopsom, toch pas na afloop van de volle contractperiode zijn nummer mee mag nemen. Dat is niet redelijk. Als de gebruiker aan zijn betalingsverplichtingen voldoet zou zijn oude aanbieder mee moeten werken aan portering van het nummer. Enkele providers werken vrijwillig mee aan portering van het nummer voordat de contractduur is verstreken

maar niet allemaal, gelet op recente jurisdictie en klachten die hierover bij OPTA zijn binnengekomen. Dan moet de gebruiker langs de rechter om nummerportering af te dwingen.

- In een aantal andere Europese landen is nummerportabiliteit ontkoppeld van contractsduur; in landen waar dit niet het geval is loopt men tegen dezelfde problemen aan als in de Nederlandse situatie en wordt dit beleid heroverwogen.
- Het voornemen van EL&I is daarom in de wet te regelen dat de eindgebruiker recht heeft op nummerportering, ook voordat looptijd contract is verstreken indien hij alle uitstaande termijnen dan wel de door de rechter bepaalde afkoopsom heeft betaald. Hiermee wordt aangesloten bij de uitspraak van het Gerechtshof dat in die situatie volledige betaling van alle nog uitstaande termijnen niet onredelijk hoeft te zijn.

3. Onderwerpen waarbij voor nu geen aanpassingen van de Tw of Rude zijn voorzien, maar wel aandachtig worden gevolgd

Doorschuiven van nummers door nummerhouders naar andere partijen

- Bij het doorschuiven van nummers (bv. tussen telecompartijen onderling) bestaat het risico dat niet meer bekend is wie het nummer daadwerkelijk in gebruik heeft. In de wet staat echter dat de nummerhouder verantwoordelijk is als het nummer wordt gebruikt in strijd met de Tw. Handhaving kan dus lopen via de nummerhouder. De nummerhouder kan het nummer desgewenst ook formeel overdragen en dat bij OPTA melden zodat hij verder gevrijwaard is.

Machtsverhouding actoren t.a.v. routing en gebruik van nummers

- Het gaat hier om de situatie dat bijvoorbeeld een platformaanbieder of een derde een 090x-nummer blijven gebruiken, terwijl de formele houder van dat nummer het gebruik heeft gestaakt en niet wil dat iemand anders zijn nummer gebruikt. Een ander voorbeeld is zogenaamde "slamming" van nummers (waarbij het nummer wel blijft gebruikt door dezelfde nummergebruiker). Hierdoor kunnen belangen van de nummergebruiker en consumenten worden geschaad.
- Er blijven wel signalen binnenkomen bij EL&I dat soms aan de latende kant van de portering (de betreffende nummergebruikers) autorisatie- en validatieprocessen in COIN niet naar tevredenheid van alle betrokkenen verlopen.
- De nummerhouder kan via het aankaarten van een dergelijke situatie in COIN uiteindelijk een stokje steken voor onrechtmatig gebruik van zijn nummer, maar dit vereist mogelijk wel een onredelijke inspanning. Dit wordt nog nader bekeken.

Medewerking van derden bij nummerportering

- Bij nummerportering moet ook als de latende aanbieder van de telefoondienst zelf geen netwerkaanbieder is, de achterliggende netwerkeigenaar meewerken. De plicht tot medewerking aan portering rust volgens de wet alleen op de aanbieder van de telefoondienst. Overwogen is om de plicht tot medewerking uit te breiden naar de netwerkeigenaar. Een voorstel daartoe (toen onderdeel van het NRF) is ingetrokken op verzoek van telecomaandieners. Dit aspect heeft echter een relatie met het voorgaande punt; immers bij de autorisatie- en validatieprocessen zijn zowel de latende als de nieuwe aanbieder betrokken.

Vervolg

- De voorgenomen aanpassingen van de Rude zullen worden uitgewerkt in het voorjaar van 2011.
- De aanpassingen van de Tw zullen alle meegenomen worden in het verzamelwetsvoorstel dat reeds in de maak is en naar verwachting in 2011 in concept klaar is. Afhankelijk van verder onderzoek zullen daarbij mogelijk ook de onder kopje 3 genoemde punten ten aanzien van nummerportabiliteit worden betrokken.