



Adviescollege —  
toetsing regeldruk

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Economische Zaken en Klimaat  
Mevrouw mr. drs. M.A.M. Adriaansens  
Postbus 20401  
2500 EK DEN HAAG

**ATR, Adviescollege  
toetsing regeldruk**  
Rijnstraat 50  
2515 XP Den Haag

Postbus 16228  
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66  
E [info@atr-regeldruk.nl](mailto:info@atr-regeldruk.nl)  
[www.atr-regeldruk.nl](http://www.atr-regeldruk.nl)

**Onze referentie** MvH/RvZ/HS/bs/ATR2329/2022-U099

**Uw referentie**

Datum 7 september 2022

Betreft Wijziging van de Telecommunicatiewet i.v.m. nummerbeleid

Geachte mevrouw Adriaansens,

Op 13 juli 2022 is aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) ter toetsing voorgelegd de *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*. Dit voorstel bevat maatregelen om het nummerbeheer te verbeteren en om fraude en misbruik van nummers tegen te gaan. De verbetering van het nummerbeheer omvat het transparanter maken van wie de houder van een telefoonnummer is. Dit moet nummerportering beter mogelijk maken. Het tegengaan van fraude en misbruik betreft vooral spoofing en phishing.<sup>1</sup>

### Inhoud van het voorstel

De eerste maatregel in het voorstel richt zich op een verbetering van het nummerbeheer. In de praktijk bestaat soms onduidelijkheid over de houders van telefoonnummers. Deze onduidelijkheid kan ontstaan als telefoonnummers door de nummerhouder niet aan een eindgebruiker in gebruik worden gegeven maar aan een andere telecomaandbieder. Dit staat bekend als suballocatie. Deze suballocatie bemoeilijkt het overstappen van eindgebruikers naar andere aanbieders, als niet duidelijk is bij welke nummerhouder het nummer is geregistreerd. Het wetsvoorstel stelt daarom aanvullende transparantie-eisen aan suballocatie. Het verplicht alle aanbieders om zichtbaar te maken bij welke overdracht van nummers (suballocatie) zij betrokken zijn. Die zichtbaarheid geldt richting toezichthouder en de richting alle andere aanbieders. De verplichting gaat gelden voor alle aanbieders van telecommunicatienetwerken en -diensten en voor alle betrokken nummeroverdragende en nummerontvangende aanbieders.

De tweede maatregel in het voorstel richt zich op het tegengaan van fraude en misbruik. Langdurig gebruik van Nederlandse telefoonnummers in het buitenland en andersom, levert een groter risico op voor misleidingpraktijken zoals spoofing en phishing. Om dit risico weg te nemen verbiedt het voorstel het langdurig gebruik van Nederlandse nummers in het buitenland. Verder biedt het de juridische grondslag om uitzonderingen

---

<sup>1</sup> Bij spoofing doet een afzender zich voor als iemand anders, bijvoorbeeld als een medewerker van een bank. Bij phishing probeert een afzender de ontvanger te misleiden om zijn gegevens af te staan op bijvoorbeeld een nagemaakte website.

op dit verbod in lagere regelgeving vast te leggen. Voor die uitzonderingen geldt het uitgangspunt dat een relatie moet bestaan tussen het gebruik van het nummer en de Nederlandse markt.

De derde maatregel in het voorstel richt zich ook op het tegengaan van fraude en misbruik. Bij telefonie over het internet kan de beller of verzender zelf bepalen welk nummer wordt meegestuurd als afzender. Dan kunnen een ander telefoonnummer of andere gegevens worden meegestuurd. Deze mogelijkheid maakt nummerherkenning kwetsbaarder voor onjuist gebruik en misbruik. Bij spoofing laat de afzender een ander nummer in nummerherkenning zien dan waarmee gebeld wordt of waarmee een bericht wordt verstuurd. Zo wordt degene die gebeld wordt of een bericht ontvangt, misleid over de identiteit van de bellende of berichten-versturende partij. Het wetsvoorstel stelt voor om te verbieden om andere gegevens te verstrekken dan een nummer waarmee de oproepende of verzendende gebruiker kan worden geïdentificeerd.

#### Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

#### 1. Nut en noodzaak

De nadere eisen die worden voorgesteld aan via suballocatie beheerde nummers, worden gemotiveerd met marktontwikkelingen die in de praktijk problemen veroorzaken bij het nummerbeheer. Een onbekend aantal communicatiedienst-aanbieders heeft zich niet geregistreerd. Deze aanbieders verlenen hun diensten in de zakelijke en wholesale segmenten. Er kunnen complicaties optreden (onder andere bij overstappen van telecom-aanbieder) als niet duidelijk is wie verantwoordelijk is voor de levering van de dienst aan de abonnee, wie verantwoordelijk is voor de informatieverstrekking aan abonnees over de overstap en het nummerbehoud, en wie de uitdrukkelijke toestemming van de abonnee heeft gekregen voor de overstap met nummerbehoud. Bij overstappen kan dat vertraging of problemen opleveren voor het nummerbehoud. De registratie-eisen moeten zulke onduidelijkheden voorkomen of verminderen. Het college heeft geen opmerkingen bij de motivatie van de voorgestelde transparantie-eisen.

De beperkingen die worden opgelegd aan langdurig gebruik van telefoonnummers in het buitenland, worden gemotiveerd met de negatieve invloed van dat gebruik op het nationale nummerplan. Grootschalig langdurig gebruik in het buitenland kan een snellere uitputting van de huidige restcapaciteit van nummerreeksen tot gevolg hebben. Het college merkt op dat langdurig gebruik in het buitenland op zichzelf geen grote invloed heeft op het nummerplan. De invloed op het nummerplan treedt namelijk pas op bij grootschalig langdurig buitenlands gebruik. De toelichting bij het voorstel maakt niet inzichtelijk of hiervan sprake is.

De nadere eisen die worden gesteld aan nummerherkenning, worden gemotiveerd met het hardnekkig voortbestaan van het fenomeen spoofing. Dit wordt veroorzaakt door nieuwe technologische mogelijkheden waar de huidige Telecommunicatiewet nog geen rekening mee houdt. Burgers en bedrijven worden slachtoffer van oplichters die zich voordoen als medewerker van een bank of leverancier. Het college heeft geen opmerkingen bij de onderbouwing van het verbod om andere nummers mee te sturen bij nummerherkenning.

## 2. *Minder belastende alternatieven*

Een minder belastend alternatief voor de verplichte transparantie bij suballocatie is een vrijwillige registratie. Om dat alternatief te promoten heeft uw rechtsvoorganger de sector opgeroepen de overnemende aanbieder herkenbaar en zichtbaar te maken in het platform van COIN,<sup>2</sup> zodat voor de latende aanbieder transparant is wie de overnemende aanbieder is. Volgens de toelichting bij het voorstel heeft deze vrijwillige aanpak niet geleid tot voldoende verbetering. Als niet transparant is wie de overnemende aanbieder is, wordt het moeilijk voor de toezichthouder om op te treden tegen ongewenst overstappen of ongewenste carrier select (slamming).<sup>3</sup> Omdat dit alternatief onvoldoende verbetering heeft opgeleverd, en vanwege de continuïteit van nummertoekenningen als een nummerhouder wegvalt, is de verplichte transparantie voor alle partijen voldoende onderbouwd. Het college heeft geen opmerkingen bij de overwogen alternatieven voor de verplichte transparantie bij suballocatie.

De maatregel om langdurig gebruik van nummer in het buitenland te verbieden is afgewogen tegen de optie om toe te staan om nummerreeksen onder bepaalde voorwaarden extraterritoriaal te gebruiken. Lidstaten moeten specifieke voorwaarden stellen om te waarborgen dat alle relevante nationale regels inzake consumentenbescherming en de nationale regelgeving in verband met het gebruik van nummer-voorraden van toepassing is in de lidstaten waar de nummervoorraden daadwerkelijk worden gebruikt. Dit alternatief wordt alleen toegestaan bij niet-persoonlijke communicatie. Voor persoonlijke communicatie wordt langdurig gebruik in het buitenland verboden, behalve bij nog te bepalen uitzonderingen waarbij er een relatie met de Nederlandse markt bestaat. Niet duidelijk is of als alternatief is overwogen om de capaciteit uit te breiden met nieuwe nummerreeksen. Verder bespreekt de toelichting bij het voorstel niet hoe dit verbod zich verhoudt tot het vrije verkeer van personen en diensten in de EU. Het college merkt op dat het verbod tot hoge (ervaren) regeldruk kan leiden voor Nederlanders die veel of langdurig in het buitenland verblijven en bedrijven met werknemers die veel of langdurig in het buitenland werkzaam zijn.

De bepaling dat langdurig gebruik van nummers in het buitenland wordt verboden, heeft gevolgen voor het gebruik van anonieme prepaid simkaarten. Van deze kaarten kan immers niet worden vastgesteld of de gebruiker een relatie met de Nederlandse markt heeft. Daardoor zullen deze kaarten niet onder de uitzonderingen kunnen komen te vallen en zullen zij feitelijk worden verboden. Als alternatief voor dit verbod is dat het gebruik

---

<sup>2</sup> Vereniging COIN is een samenwerkingsverband van telecomaanhouders op de Nederlandse markt. Binnen vereniging COIN worden zelfreguleringsafspraken gemaakt.

<sup>3</sup> Bij carrier select wordt een telefoongesprek omgeleid via een andere telecomaanhouders. Daarbij kan een ander tarief in rekening worden gebracht.

van deze kaarten niet meer mogelijk is, met name door de aanbieder ervan internationale roaming uit te laten schakelen zolang de nummergebruiker ongeregistreerd blijft. Een minder belastend alternatief lijkt te zijn om wel *kortdurend* buitenlands gebruik van anonieme prepaid simkaarten toe te staan. Dit sluit aan bij het roamingbeleid dat toestaat om tot 4 maanden roamingdiensten in het buitenland af te nemen met een beperking van de omvang van het dataverkeer. Niet duidelijk is waarom niet is gekozen voor het minder belastende alternatief van kortdurend gebruik van anonieme prepaid simkaarten.

## **2.1 Het college adviseert als minder belastend alternatief om kortdurend gebruik in het buitenland voor anonieme prepaid simkaarten toe te staan.**

Het bestaande verbod op het verstrekken van onjuiste informatie bij nummerherkenning is niet toereikend gebleken om Nederlandse consumenten te beschermen tegen de gevolgen van onjuist gebruik van nummerherkenning. Verder is het bestaande wettelijk kader voor nummerherkenning niet toegesneden op innovatieve ontwikkelingen zoals alfanumerieke informatie in de nummerherkenning en de mogelijkheid voor de gebruiker om zelf te bepalen welke informatie wordt meegestuurd. Om deze redenen worden de regels voor nummerherkenning aangepast, met deels ook een verduidelijking van de huidige situatie. Het college ziet geen mogelijkheden voor minder belastende alternatieven voor de maatregelen voor nummerherkenning.

### *3. Werkbaarheid*

De telecomsector heeft een informele zienswijze gegeven op een eerder concept van dit wetsvoorstel. Deze zienswijze is in dit voorstel verwerkt. Het college heeft geen opmerkingen bij de werkbaarheid van de eisen voor transparantie van suballocatie.

Het voorgenomen verbod op langdurig gebruik in het buitenland, waarop uitzonderingen zullen worden gemaakt, kan slecht werkbaar blijken voor alle gebruik dat niet onder een van de uitzonderingen valt. Daarnaast zal de verplichting om aan te tonen dat een uitzondering van toepassing is, regeldruk veroorzaken. Een goede afbakening van wat onder dit verbod valt en wat nog wel zal worden toegestaan, is van groot belang voor de regeldruk waar gebruikers mee te maken krijgen.

## **3.1 Het college adviseert om goed af te bakenen welk langdurig gebruik in het buitenland zal worden verboden.**

Bij de internetconsultatie is een document bijgevoegd waarin wordt betoogd dat een verplichte registratie van gebruikers van prepaid simkaarten kan bijdragen aan de bestrijding van online fraude. Uit de praktijk blijkt dat anonieme simkaarten het plegen van online fraude vergemakkelijken en opsporing van de gebruikers kunnen bemoeilijken. Het document kondigt aan dat wordt bekeken wat de effectiviteit en proportionaliteit is van een verplichte registratie van prepaid simkaarten in het kader van de aanpak van online fraude. Deze aankondiging is niet opgenomen in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Bij deze aankondiging wordt geen rekenschap gegeven van eerdere verkenningen van de mogelijkheid om *anonieme* prepaid simkaarten te verbieden. In 2017 laat de minister van Justitie weten dat de ervaringen laten zien dat de maatregel erg fraudegevoelig is vanwege een veelheid aan manieren om een verplichte registratie

te omzeilen, bijvoorbeeld door gebruik van valse identiteiten of katvangers.<sup>4</sup> De minister zag daarom destijds geen redenen om te onderzoeken of een verbod op prepaid simkaarten effectief en proportioneel is. Dat standpunt werd herhaald in 2019.<sup>5</sup> Het is onduidelijk op welke gronden nu een andere afweging wordt gemaakt.

**3.1 Het college adviseert om bij een verkenning van een verbod op anonieme simkaarten de effectiviteit en proportionaliteit, de werkbaarheid en de gedragseffecten van zo'n verbod in beeld te brengen.**

*4. Gevolgen regeldruk*

De gevolgen voor de regeldruk van de verplichtingen voor suballocatie en extraterritoriaal gebruik zijn berekend op € 21.300 – € 26.300 eenmalig en € 129.150 jaarlijks. Bij deze gevolgen is nog geen rekening gehouden met een eventueel verbod op roaming voor prepaid simkaarten waarvan de gebruiker niet is geïdentificeerd. Ook is nog geen rekening gehouden met de gevolgen van de verplichtingen die zullen worden gesteld aan nummerherkenning. Ten slotte zullen uitzonderingen op het verbod voor gebruik in het buitenland in lagere regelgeving worden bepaald.

**4.1 Het college adviseert om de berekening van de gevolgen voor de regeldruk aan te vullen met de gevolgen van een verbod op het gebruik van anonieme prepaid kaarten in het buitenland en de verplichtingen die worden opgelegd voor nummerherkenning.**

*Dictum*

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

**Niet indienen, tenzij rekening wordt gehouden met de adviespunten.**

Hoogachtend,

*w.g.*

M.A. van Hees  
Voorzitter

R.W. van Zijp  
Secretaris

---

<sup>4</sup> Bijlage BLG-804702 bij Kamerbrief Terrorismebestrijding van 12 april 2017. Kst. 29754 nr. 419

<sup>5</sup> Kamerbrief Identificatie bij pakketpost en Simkaarten. 19 augustus 2029, Kst. 29279 nr. 534