

B I P T

**BELGISCH INSTITUUT VOOR POSTDIENSTEN
EN TELECOMMUNICATIE**

**RAADPLEGING OP VRAAG VAN DE RAAD VAN HET BIPT
VAN 25 NOVEMBER 2014
MET BETREKKING TOT
DE HERZIENING VAN HET BELEID INZAKE HET BEHEER VAN HET
NUMMERPLAN**

WERKWIJZE OM OP DIT DOCUMENT TE ANTWOORDEN

Antwoordtermijn: tot 31 maart 2015
Werkwijze om te antwoorden: Aan: consultation.sg@bipt.be
Aanspreekpunt: Jan Vannieuwenhuysse, 1^{ste} Ir. Adviseur (+32 2 2268759)

Antwoorden dienen elektronisch te worden verzonden naar het opgegeven adres.

Er wordt gevraagd om het "Formulier dat als voorpagina dient te worden gebruikt bij het antwoord op een door het BIPT georganiseerde openbare raadpleging te gebruiken" dat u vindt op de volgende webpagina:
<http://www.bipt.be/nl/operators/telecom/markten/formulier-dat-als-voorpagina-dient-te-worden-gebruikt-bij-het-antwoord-op-een-door-het-bipt-georganiseerde-openbare-raadpleging>

Het BIPT wenst ook dat de commentaren verwijzen naar de paragrafen en/of onderdelen waarover ze handelen. Op het document moet duidelijk worden aangegeven wat vertrouwelijk is.

INHOUDSOPGAVE

1.	Trends in de sector die een effect hebben op het nummeringsbeleid	3
1.1.	INLEIDING	3
1.2.	TRENDS	3
1.3.	LANGE TERMIJN EFFECT OP NUMMERING	3
2.	Doel en context van deze raadpleging.....	4
3.	Het verder blijven streven naar operationele verbeteringen.....	5
3.1.	M2M-COMMUNICATIE.....	5
A.	PROBLEMATIEK.....	5
B.	MOGELIJKE DENKPISTE.....	5
3.2.	REGELS INZAKE NUMMERBLOKKEN MET “WEZENSTATUS”	6
A.	PROBLEMATIEK.....	6
B.	MOGELIJKE DENKPISTE.....	6
3.3.	NOMADISCHE VOIP- DIENSTEN	7
A.	PROBLEMATIEK.....	7
B.	MOGELIJKE DENKPISTE.....	8
3.4.	PROBLEMATIEK INZAKE ROUTERINGSNUMMERS.....	9
A.	PROBLEMATIEK.....	9
B.	MOGELIJKE DENKPISTE.....	10
	VRAGEN.....	10
3.5.	TOEWIJZINGSPROCEDURE VOOR KORTE SMS-NUMMERS	10
A.	PROBLEMATIEK.....	10
B.	ANALYSE	11
C.	MOGELIJKE DENKPISTE.....	12
	VRAGEN.....	13
4.	Strategisch heroriënteren om innovatie te faciliteren	13
4.1.	INVOERING VAN MEER FLEXIBILITEIT VOOR DE TOEWIJZING VAN E.212-MOBIEL-NETWERKCODES	14
A.	PROBLEMATIEK.....	14
B.	MOGELIJKE DENKPISTE.....	15
4.2.	MEER FLEXIBEL GEBRUIK VAN DE CALLING LINE IDENTITY (CLI).....	16
A.	PROBLEMATIEK.....	16
	VRAGEN.....	19
B.	MOGELIJKE DENKPISTE.....	19
	VRAGEN.....	20
	VRAGEN.....	21
	VRAGEN.....	22
4.3.	HET GEBRUIK VAN NUMMERINGSHULPBRONNEN BUITEN HET BELGISCH GRONDGEBIED EN OMGEKEERD 22	
A.	PROBLEMATIEK.....	22
B.	ANALYSE	23
i.	Internationale aspecten.....	23
ii.	Impactanalyse.....	24
	VRAGEN.....	25
	VRAGEN.....	25
C.	MOGELIJKE DENKPISTE.....	28
5.	Vervolgtraject.....	29

1. Trends in de sector die een effect hebben op het nummeringsbeleid

1.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een korte beschrijving gegeven van de trends op middellange en lange termijn (tot 10 jaar) die zich in de sector elektronische communicatie voordoen en een effect hebben op identificatieschema's zoals E.164 en E.212. Let wel op: de consultatie richt zich enkel op problemen die zich momenteel en op korte termijn stellen.

1.2. Trends

De waarde van mobiliteit is in onze hedendaagse maatschappij groot en de trend waarbij gebruikers meer en meer slimme toestellen gebruiken voor hun connectiviteit (vb. smartphones) stijgt verder. Tezelfdertijd zien we dat naast smartphones en vaste toestellen meer en meer andere toestellen zoals notebooks, spelconsoles, slimme TV's, tablets, ebook lezers en allerlei (consumenten)elektronica uitgerust worden met internetconnectiviteit.

Cloudcomputing en het opslaan van gegevens in de Cloud wordt de regel in plaats van de uitzondering. Hierdoor kan een gebruiker die beschikt over meerdere toestellen op elk toestel met connectiviteit overal en op gelijk welk ogenblik communiceren. Unified communications wordt een realiteit: een gebruiker kan via één identifier gebruik makende van verschillende toestellen overal communiceren en dit via verschillende modi (direct messaging, e-mail, telefonie, videoconferentie, file transfert,) op verschillende netwerken. Deze netwerken zullen convergeren: zonder dat de gebruiker het beseft zal naadloos overgeschakeld worden tussen bijvoorbeeld een 4G- (4^{de} generatie) mobiel netwerk en Wifi (Wireless Fidelity) installatie thuis verbonden op een Gigabit IP- netwerk.

De populariteit van sociale media stijgt en veel communicatie tussen gebruikers zal plaatsvinden via toepassingen zoals Twitter, Facebook, ... en gebruik maken van directe berichtenuitwisseling waarbij private identificatiesystemen worden gebruikt. Dit kan een negatief effect hebben op het gebruik van publieke nummeringshulpbronnen zoals E.164 maar het BIPT denkt dat de stijgende behoefte aan interconnectiviteit tussen gebruikers die niet noodzakelijk op dezelfde systemen zijn verbonden aanleiding zal geven tot een stijgende vraag aan mobiele E.164- nummers (ten koste van geografische nummers).

Adresboeken met telefoonnummers kunnen gemakkelijk worden gedeeld tussen gebruikers via sociale media en gebruikers zullen vb. via "klik en bel" systemen oproepen maken. Deze adresboeken kunnen gemakkelijk en automatisch worden geactualiseerd ingeval telefoonnummers veranderen. Nummeroverdraagbaarheid moet in dit licht worden herbekeken.

1.3. Lange termijn effect op nummering

In het licht van deze ontwikkelingen denkt het BIPT dat door het stijgend gebruik van steeds gebruiksvriendelijkere en intelligentere apparatuur de zichtbaarheid voor gebruikers van E.164- nummers zal verdwijnen. Gebruikers zullen op hun spelconsole of smartphone geen telefoonnummer meer vormen maar klikken op een nickname of een foto om een oproep op te zetten. Het intelligente eindapparaat vertaalt een dergelijke alias lokaal wel in een E.164 nummer.

E.164- nummers blijven hun naamgevingsfunctie behouden omdat ze het meest universeel¹ verstaanbaar zijn, maar verliezen hun rol als basis om te routeren. In het netwerk wordt het nummer vertaald (vb. via infrastructuur ENUM) in een routeerbaar adres (vb. SIP- adres).

Op zeer lange termijn (o.a. door de convergerende terminatietarieven van vaste en mobiele netwerken of het volledig verdwijnen ervan) verdwijnt de band tussen eindgebruikerstarieven en groothandelsprijzen volledig. Eindgebruikerstarieven zullen in een geconvergeerde omgeving niet meer afhangen van het type netwerk waarnaartoe wordt gebeld en het zal niet meer nodig zijn dat het nummerplan tariefinformatie bevat.

Betaalnummers (090X en SMS- korte nummers) verdwijnen ten voordele van allerlei betaalmechanismen via het Internet (via allerlei apps, virtual wallets, paypall, NFC (Near Field Communication), ..) en gratis nummers (0800) hebben geen nut meer. De enige korte nummers die overblijven zijn deze voor nooddiensten. De andere korte nummers worden vervangen door apps die de dienst lokaal in het toestel vertalen in een gewoon E.164 nummer.

De vraag naar meer mobiele diensten en verdere convergentie van vast en mobiel resulteert uiteindelijk in de vraag om de geografische en mobiele nummerreeks samen te voegen.

Dit alles zal resulteren in een minder gefragmenteerd nummerplan met essentieel twee verschillende reeksen, namelijk een reeks nummers voor persoon tot persoon communicatie en een andere reeks voor communicatie tussen machines.

Het BIPT zal als beheerder van het nummerplan voor de uitdaging staan om deze transitie goed te omkaderen en antwoorden te geven op vragen zoals wanneer en hoe migreren we naar deze nieuwe omgeving? Werken we eerder reactief of pro-actief? Hoe wordt de uitfazing gedaan?

Ter herinnering: deze consultatie behandelt niet de hierboven geschetste lange termijnevolutie maar kijkt eerder naar de volgende 5 jaar. Echter is het belangrijk dat de visie op lange termijn duidelijk wordt gemaakt omdat alle korte termijn beleid hierin perfect moet passen.

2. Doel en context van deze raadpleging

Het landschap van de elektronische communicatie is nog altijd aan een hoog tempo aan het veranderen. Nummers en andere identificatiesystemen spelen hierin een cruciale rol omdat ze essentieel zijn in de ontplooiing van diensten.

Daarom wenst het BIPT proactief en met een open geest de noden voor de volgende jaren te onderzoeken en indien vereist voorstellen te formuleren voor de overheid om het huidige regelgevend kader zoals neergelegd in het koninklijk besluit van 27 april 2007 betreffende het beheer van de nationale nummeringsruimte en de toekenning en intrekking van gebruiksrechten voor nummers (B.S. 28 juni 2007; zie: [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/loi_a1.pl?language=nl&la=N&cn=2007042729&table_name=wet&caller=list&N&fromtab=wet&tri=dd+AS+RANK&rech=1&numero=1&sql=\(text+contains+\(%27%27\)\)](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/loi_a1.pl?language=nl&la=N&cn=2007042729&table_name=wet&caller=list&N&fromtab=wet&tri=dd+AS+RANK&rech=1&numero=1&sql=(text+contains+(%27%27)))) te herzien.

Het allereerste KB inzake Nummering dateert van eind 1997, net voor de opening van de telefoniemarkten. Op 27 april 2007, ongeveer 10 jaar later, werd ter vervanging van het allereerste KB het tweede KB Nummering (afgekort “KB N”) gepubliceerd dat nog altijd van toepassing is. Het KB N is er gekomen om rekening te houden met talrijke evoluties die in het midden van de jaren 2000 werden voorzien zoals de commerciële opkomst van Voice over IP-toepassingen, de sterke ontwikkeling van betaaldiensten, wijzigende businessmodellen zoals de massale opkomst van doorverkopers enz.

¹ In tegenstelling met woorden waarvoor in verschillende talen verschillende scripts worden gebruikt zijn telefoonnummers het meest universeel verstaanbaar.

Het BIPT begint nu ook de noodzaak te voelen om gelet op een aantal nieuwe ingrijpende wijzigingen in de markt zoals o.a. de verdwijning onderscheid vast/mobiel, internationalisering, complexere businessmodellen met gewijzigde waardeketens zoals het leveren van bepaalde diensten vanuit de cloud, virtualisatie ... het vigerende regelgevende kader opnieuw grondig te herzien.

In deze raadpleging komen een aantal thema's aan bod, op basis waarvan het BIPT van mening is dat het KB N op zijn limieten begint te stuiten. Indien dit wordt bevestigd in de antwoorden op de raadpleging moet een hertekening van het regelgevend kader worden overwogen. In de huidige stand van zaken is het niet de bedoeling om de details te bestuderen maar enkel de grote beleidslijnen. Ook mag de lijst van behandelde thema's niet worden beschouwd als exhaustief maar eerder als prioriteiten die moeten worden aangepakt. De lezer zal eveneens merken dat een aantal thema's al meer in detail uitgewerkt zijn dan andere, maar het is geenszins de bedoeling om in het huidige stadium reeds met gedetailleerde voorstellen te komen.

Tijdens een publieke sessie werden op 12 mei 2014 reeds de in dit document behandelde thema's door het BIPT besproken. De sector werd uitgenodigd om andere suggesties te doen en commentaar te leveren. Tot slot werd aangekondigd dat in Q4 van 2014 hierover een brede raadpleging zou starten.

3. Het verder blijven streven naar operationele verbeteringen

3.1. M2M-communicatie

a. Problematiek

Het IoE (Internet of Everything) verwijst naar de interconnectie en samenwerking van uniek identificeerbare "devices" via elektronische communicatienetwerken. M2M (Machine to Machine)- communicatie maakt hiervan integraal deel omdat het instaat voor het aspect communicatie via elektronische netwerken.

Op vraag van de sector om snel een duidelijke regeling te treffen inzake het gebruik van nummers voor M2M-toepassingen heeft het BIPT over dit onderwerp twee raadplegingen georganiseerd met publicatiedatum 5 mei 2011 en 30 september 2010 (zie: <http://bipt.be/nl/operators/telecom/nummering/regulering/raadpleging-betreffende-het-ontwerpbesluit-van-de-raad-van-het-bipt-van-19-juni-2012-met-betrekking-tot-de-wijziging-van-het-besluit-van-de-raad-van-het-bipt-van-6-september-2011-met-betrekking-tot-het-vastleggen-van-het-nummerplan-voor-m2m-communicatie> en <http://bipt.be/nl/operators/telecom/nummering/regulering/raadpleging-betreffende-het-ontwerpbesluit-van-de-raad-van-het-bipt-van-14-april-2011-met-betrekking-tot-het-vastleggen-van-het-nummerplan-voor-m2m-communicatie>). Verder heeft het BIPT op 6 september 2011 op basis van de antwoorden in het kader van deze raadplegingen een besluit aangenomen waarbij het nummerplan voor M2M-diensten werd vastgelegd. Op vraag van de sector werd de invoering van het nummerplan vertraagd tot 1 september 2013. Hiervoor werd het besluit van de Raad van het BIPT van 4 september 2012 met betrekking tot de wijziging van het besluit van de Raad van het BIPT van 6 september 2011 met betrekking tot het vastleggen van het nummerplan voor M2M-communicatie aangenomen, dat nog steeds van toepassing is (zie <http://bipt.be/nl/operators/telecom/nummering/regulering/besluit-van-de-raad-van-het-bipt-van-4-september-2012-met-betrekking-tot-de-wijziging-van-het-besluit-van-de-raad-van-het-bipt-van-6-september-2011-met-betrekking-tot-het-vastleggen-van-het-nummerplan-voor-m2m-communicatie>).

Recentelijk zijn er voor M2M-nummers door de publicatie van het KB van 4 april 2014 (B.S. 22 mei 2014) aan het BIPT te betalen jaarlijkse rechten ingevoerd.

b. Mogelijke denkpiste

Gelet op het stabiele karakter van het M2M-nummerplan is de tijd gekomen om de principes hiervan ongewijzigd definitief in te schrijven in het KB N. Deze zijn:

1. voor M2M-toepassingen wordt de E. 164²-nummerreeks met als dienstidentiteit 77 gebruikt gevolgd door 11 cijfers;
2. voor nationale oproepen moet steeds de nationale prefix 0 worden gevormd voor het M2M-nummer (dit betekent dat het dialling-formaat voor nationale oproepen 077 ABCDE FGHIJK is en voor internationale oproepen +32 77 ABCDE FGHIJK);
3. de numerccapaciteit wordt toegewezen in een minimale granulariteit van 1 miljoen nummers³;
4. onder M2M wordt verstaan: een communicatiedienst waarbij data automatisch worden getransfereerd tussen apparatuur en/of toepassingen met weinig of geen menselijke interventie. In geval van gecombineerd gebruik, nl. een gebruik waarbij naast de M2M-toepassing ook andere toepassingen (bijvoorbeeld spraak) gebruikmaken van hetzelfde nummer is er geen verplichting om een M2M-nummer te gebruiken en mag een geografisch nummer (vast netwerk) of mobiel nummer worden gebruikt.

3.2. Regels inzake nummerblokken met “wezenstatus”

a. Problematiek

De praktijk wijst uit dat operatoren een aantal nummers actief in dienst kunnen hebben uit nummerblokken die aan geen enkele nog actief zijnde operator zijn toegewezen (vandaar “wezenstatus”). Dit zijn nummers uit nummerblokken toegewezen aan operatoren die hun activiteiten hebben stopgezet en/of hun nummerblokken hebben teruggegeven of die in faling zijn gegaan en die naar een aantal operatoren zijn overgedragen.

Het is duidelijk dat er geen nummers in dienst kunnen zijn uit nummerblokken die niet zijn toegewezen aan een nog actief zijnde operator. Uit de definitie van een “toewijzing” in artikel 1, 9°, van het KB N volgt inderdaad dat gebruiksrechten voor nummers enkel uitgeoefend kunnen worden indien er toewijzing is en dat voor een effectieve toewijzing de naleving van de toewijzingsvoorwaarden vereist is, zoals het gebruik van de betrokken numerccapaciteit voor de doelstellingen gespecificeerd in de oorspronkelijke aanvraag (art. 19, tweede lid, 1°, van het KB N). Ook kan het Instituut, volgens artikel 33, 1°, van het KB Nummering toegewezen numerccapaciteit intrekken indien niet langer voldaan wordt aan de bepalingen van artikel 4, met andere woorden, indien de houder van de toegewezen numerccapaciteit niet langer het statuut van operator (of rechthebbende voor nummers in de gevallen omschreven in artikel 4, 2°) heeft.

Dit is een ongewenste situatie omdat het o.a. onduidelijk is voor de operatoren aan wie het nummerblok is toegewezen en hoe de verplichtingen inzake routing in de context van nummeroverdraagbaarheid moeten worden nageleefd. Ook worden voor deze nummerblokken, ook al zijn er nummers in gebruik, geen rechten aan het BIPT meer betaald.

b. Mogelijke denkpiste

Het BIPT is van mening dat er een nieuwe bepaling in het KB N moet komen om hierover duidelijkheid te verschaffen. Indien nummers in “wezenstatus” komen is het logisch dat het nummerblok direct wordt hertoegewezen aan de operator die beschikt over het grootste aantal geïmporteerde nummers.

Deze regel verhoogt de routingsefficiëntie en zorgt ervoor dat de bijkomende last wordt gelegd bij de partij die het meeste voordeel doet in de gegeven situatie. Het spreekt vanzelf dat een dergelijke regeling enkel van toepassing is als numerccapaciteit wordt toegewezen in blokken.

² Voor de E.164-aanbeveling: zie <http://www.itu.int/rec/T-REC-E.164/e>.

³ Volgens het KB Nummering (zie artikel 55) kan het BIPT beslissen om numerccapaciteit toe te kennen in fracties van tienden of honderdsten van deze standaardgrootte.

3.3. Nomadische VoIP- diensten

a. Problematiek

Bij de redactie van het KB N in 2006 begonnen nomadische diensten aan hun commerciële opgang. Het gebruik van geografische nummers hiervoor werd toegelaten mits werd voldaan aan een aantal voorwaarden. Zo hebben de uitbaters van de nooddiensten gevraagd dat zolang de identificatie van de oproeper niet verzekerd is, het niet toegelaten zou zijn om oproepen te maken naar de beheerscentrales van de medische spoeddienst en de politiediensten.

Deze diensten werden – conform het Europese regelgevend kader dat toen van toepassing was - beschouwd als ECS-diensten (Electronic Communications Service), waarbij er inderdaad geen verplichting bestond om noodoproepen af te wikkelen. Inmiddels, met de inwerkingtreding van een aantal nieuwe bepalingen in de wet van 13 juni 2005 is het verschil tussen een PATS-dienst (Public Available Telecommunications Service), waar deze verplichting wel bestaat en de ECS-dienst afgeschaft. Dit impliceert dat operatoren van telefoondiensten nu wel toegang moeten geven voor hun gebruikers tot de nooddiensten (politiediensten, medische spoeddiensten, brandweer, civiele bescherming,...).

Artikel 26 van de Universeledienstrichtlijn⁴ legt uitdrukkelijk op dat gebruikers van E.164-nummers die oproepen kunnen maken naar andere E.164-nummers eveneens de noodnummers moeten kunnen bereiken.

Daarnaast is gelet op de huidige formulering in § 7 van artikel 11 van de wet van 13 juni 2005, nl.: “De operatoren aan wie telefoonnummers uit het nationale nummerplan werden toegewezen, bieden de faciliteit nummeroverdraagbaarheid aan” de specifieke bepaling onder 3° in artikel 43 van het KB N overbodig geworden.

⁴ Artikel 26: “1. Member States shall ensure that all end-users of the service referred to in paragraph 2, including users of public pay telephones, are able to call the emergency services free of charge and without having to use any means of payment, by using the single European emergency call number “112” and any national emergency call number specified by Member States.

2. Member States, in consultation with national regulatory authorities, emergency services and providers, shall ensure that undertakings providing end-users with an electronic communications service for originating national calls to a number or numbers in a national telephone numbering plan provide access to emergency services.

3. Member States shall ensure that calls to the single European emergency call number “112” are appropriately answered and handled in the manner best suited to the national organisation of emergency systems. Such calls shall be answered and handled at least as expeditiously and effectively as calls to the national emergency number or numbers, where these continue to be in use.

....

5. Member States shall ensure that undertakings concerned make caller location information available free of charge to the authority handling emergency calls as soon as the call reaches that authority. This shall apply to all calls to the single European emergency call number “112”. Member States may extend this obligation to cover calls to national emergency numbers. Competent regulatory authorities shall lay down criteria for the accuracy and reliability of the caller location information provided.

...”

b. Mogelijke denkpiste

Om het probleem van de huidige formulering inzake nummeroverdraagbaarheid op te lossen stelt het BIPT voor om in lid 4 van artikel 43 de bepaling onder 3° te schrappen.

Gelet op artikel 107 van de wet van 13 juni 2005⁵ hebben operatoren ook voor nomadische VoIP- diensten de verplichting om alle oproepen naar de nooddiensten af te wikkelen met

⁵ Art. 107. § 1. Voor de toepassing van deze wet worden de volgende diensten als nooddiensten beschouwd :

a. de nooddiensten die ter plaatse hulp bieden :

1° de medische spoeddienst;

2° de brandweerdiensten;

3° de politiediensten;

.....

§ 1/1. De ondernemingen die openbare telefoondiensten aanbieden, nemen, in voorkomend geval, in samenspraak met de ondernemingen die de onderliggende openbare elektronische-communicatienetwerken aanbieden, alle nodige, ook preventieve, maatregelen om een ononderbroken toegang tot de nooddiensten te waarborgen. De Koning kan, na advies van het Instituut, de voorwaarden en de nadere regels voor de maatregelen uit het eerste lid vaststellen. De Koning kan de ondernemingen die openbare elektronische-communicatienetwerken aanbieden, alsook ondernemingen die openbare elektronische-communicatiediensten verstrekken, onder meer verplichten om abonnees te informeren over eventuele wijzigingen betreffende de toegang tot nooddiensten of informatie over de locatie van de oproeper in de dienst waarop zij geabonneerd zijn. Voordat enige verplichting wordt opgelegd, kan de Koning, indien Hij dat gepast acht, zelfregulerende of mederegulerende maatregelen bevorderen. De ondernemingen die eindgebruikers een elektronische-communicatiedienst aanbieden voor uitgaande nationale gesprekken naar een nummer of een aantal nummers in een nationaal telefoonnummerplan verschaffen toegang tot de nooddiensten. Na overleg met de nooddiensten en de aanbieders, kan het Instituut de wijze bepalen waarop de ondernemingen die eindgebruikers een elektronische-communicatiedienst aanbieden voor uitgaande nationale gesprekken naar een nummer of een aantal nummers in een nationaal telefoonnummerplan, toegang verschaffen tot nooddiensten alsmede de voorwaarden waaraan deze zijn onderworpen om deze toegang aan te bieden. De operatoren betrokken bij een noodoproep naar een nooddienst die ter plaatse hulp biedt, indien nodig met onderlinge coördinatie, leveren gratis aan de beheerscentrales van deze nooddienst de identificatiegegevens van de oproeper zodra deze de oproep ontvangen. Deze verplichting is eveneens van toepassing wanneer de beheerscentrales van de nooddiensten die ter plaatse hulp bieden geëxploiteerd worden door een organisatie die vanwege de overheid met deze opdracht is belast.....

Indien een operator zijn eigen commerciële diensten aanbiedt voor het aanleveren van locatiegegevens aan abonnees, moeten de nauwkeurigheid van de locatiegegevens die deel uitmaken van de identificatie van de oproeper bij een noodoproep en welke overeenkomstig deze paragraaf geleverd dienen te worden aan de nooddiensten die ter plaatse hulp bieden, alsook de snelheid waarmee deze overgezonden worden aan de betrokken nooddienst, ten minste gelijk zijn aan de beste kwaliteit die door die operator commercieel wordt aangeboden. Het Instituut kan in overleg met de betrokken nooddiensten de criteria voor de nauwkeurigheid en betrouwbaarheid van de verstrekte locatiegegevens over de oproeper vaststellen.

inbegrip van de levering van de identificatie van de oproeper. Nog volgens dezelfde wet wordt onder identificatie van de oproeper verstaan (zie artikel 2 57°): “*elk gegeven, rechtstreeks of onrechtstreeks beschikbaar, in de netwerken en diensten van een operator, dat het oproepnummer van het eindapparaat, de naam van de abonnee en de plaats waar het eindtoestel zich bevindt op het ogenblik van de oproep bepaalt*”.

Daarom stelt het BIPT voor om de huidige formulering van artikel 43 2° te schrappen. Als alternatieve optie zou men kunnen opteren om artikel 43 2° te vervangen door een bepaling dat als de nomadische VoIP-operator voor noodoproepen de identificatie niet met dezelfde nauwkeurigheid als bij een vaste aansluiting op het telefoonnetwerk kan meegeven (conform artikel 107, van de wet van 13 juni 2005) er voor dergelijke oproepen in de identificatie van de oproepende lijn een indicator moet worden meegegeven als waarschuwing voor de uitbaters van de noodoproepen. Een dergelijke maatregel kan complementair worden gezien met artikel 107 §2, 4^{de} lid dat bepaalt dat het BIPT (met een Besluit) in overleg met de betrokken nooddiensten de criteria voor de nauwkeurigheid en betrouwbaarheid van de verstrekte locatiegegevens vaststelt.

Het is wel nog altijd aangewezen dat gebruikers van nomadische VoIP-diensten geïnformeerd worden over de beperkingen inzake de nauwkeurigheid van de lokalisatie van oproepen naar de nooddiensten .

3.4. Problematiek inzake routeringsnummers

a. Problematiek

Momenteel houdt het BIPT een register bij van netwerkidentifiers (zie: <http://bipt.be/nl/operators/telecom/nummering/databanken/databank-gereserveerde-en-toegewezen-nummers>) van het bestemmingsnetwerk voor interconnectie. Routeringsprefixen die verwijzen naar het recipiëntnetwerk in geval van nummeroverdraagbaarheid volgen de logica zoals gedefinieerd in annex C: Technical Specifications – ICX, document C2213 ed. 13 van Belgacom. Deze specificatie wordt beheerd door Belgacom en bevat de “address information templates” die uitgewisseld moeten worden tussen Belgacom en de andere operatoren. De facto vervullen ze de rol van het Belgische routeringsplan.

Het BIPT heeft een aantal informele klachten ontvangen over de éézijdige aanpassing van deze regels door Belgacom en vraagt zich af of in de toekomst het Belgische routeringsplan niet moet worden beheerd door het BIPT, waarbij wijzigingen enkel nog kunnen worden gemaakt na raadpleging van alle stakeholders.

De beheerscentrales van de nooddiensten die op afstand hulp bieden krijgen, teneinde noodoproepen te kunnen behandelen en kwaadwillige oproepen te kunnen bestrijden, van de betrokken operatoren gratis de voor de operatoren in hun netwerk beschikbare identificatie van de oproepende lijn, zelfs indien de gebruiker stappen ondernomen heeft om de verzending van de identificatie te verhinderen. Het formaat van de identificatie van de oproepende lijn dat geleverd wordt, dient in overeenstemming te zijn met de toepasselijke ETSI-standaarden en wordt gedefinieerd door het Instituut in overleg met de nooddiensten en de operatoren.

....

§ 3. De Koning stelt na advies van het Instituut de nadere regels vast inzake medewerking van de operatoren met de nooddiensten....”

b. Mogelijke denkpiste

Vragen

- I. **In het huidige stadium van onderzoek heeft het BIPT geen concreet voorstel voor aanpassingen in het KB N om het routeringsplan volledig over te nemen maar wenst uw mening te kennen met betrekking tot de volgende vragen:**
 1. **Wenst u dat het BIPT het Belgische routeringsplan van Belgacom overneemt? Gelieve uw antwoord te motiveren.**
 2. **Indien ja, kan u aangeven welke principes het BIPT hiervoor moet volgen?**
 3. **Hoe ziet u de evolutie en eventuele rol van het BIPT in een omgeving waarbij de interconnectie enkel nog plaatsvindt op IP-niveau (wat met transitiefaze)?**

3.5. Toewijzingsprocedure voor korte sms-nummers

a. Problematiek

De bepalingen van het nummerplan voor sms- en mms-diensten die worden aangeboden met korte nummers zijn sinds 2008 van kracht.

Een groot deel van de risico's en praktische bezwaren, waarop het BIPT gewezen heeft in zijn advies aan de minister van 25 april 2007 over het ontwerp van koninklijk besluit van 27 april 2007 betreffende het beheer van de nationale nummeringsruimte en de toekenning en intrekking van gebruiksrechten voor nummers, inzake het beheer van de sms/mms-nummers hebben zich sindsdien in de praktijk gemanifesteerd. Dit op vlak van 1) de toetreding van nieuwe of zelfs voor de bestaande operatoren om zich aan te sluiten bij een bestaande toewijzing van de sms/mms- korte nummers, 2) het optreden van praktische problemen om de aanvragen te coördineren en de creatie van veel overhead en 3) de gebrekkige mogelijkheden inzake controle.

De mededeling van de Raad van 2 december 2009 met betrekking tot het beleid van het Instituut om de niet-discriminerende toegang tot korte nummers voor SMS- en MMS diensten met toegevoegde waarde te garanderen (zie: <http://bipt.be/nl/operators/telecom/nummering/regulering/mededeling-van-de-raad-van-het-bipt-van-2-december-2009-met-betrekking-tot-het-beleid-van-het-instituut-om-de-niet-discriminerende-toegang-tot-korte-nummers-voor-sms-en-mms-diensten-met-toegevoegde-waarde-te-garanderen>) heeft wel ervoor gezorgd dat (1) nieuwe ondernemingen op de mobiele markt op een pragmatische wijze toegang krijgen tot korte sms/mms-nummers én dat (2) de bestaande spelers zich achteraf kunnen aansluiten bij een reservering van een kort nummer.

Maar er blijft wel de noodzaak om het KB Nummering structureel aan te passen om naast het garanderen van een open toegang tot deze nummers ervoor te zorgen dat er nieuwe operationele procedures komen die aangepast zijn aan dit type nummers en de vereisten van de markt. De huidige procedures vergen veel administratief werk zowel voor de operatoren als het BIPT en onderlinge coördinatie bij de operatoren, wat aanleiding geeft tot veel onnauwkeurigheden en discussies.

Los van het voorgaande, waar de nadruk ligt op het verdelingsbeleid van korte sms/mms-nummers en de hieraan verbonden aanvraagprocedures voor het bekomen van rechten om

korte nummers te gebruiken voor sms/mms-diensten, is er de noodzaak ontstaan tot meer doorzichtigheid in de sector van betaalnummers om misbruiken tegen te gaan. Concreet betekent dit dat voor elk kort sms/mms-betaalnummer de identiteit van de uitbater van de betaaldienst via een elektronische-communicatienetwerk bekend gemaakt moet worden. Los van de vraag of een dergelijke vereiste al niet volgt uit andere wetgeving (bv. fiscale aard), ligt deze bekommernis ook aan de basis van de wijziging van artikel 134 door de wet van 27 maart 2014 (artikel36). Die wet voegt specifiek de passage in die stelt:

“De Ethische Code voor telecommunicatie kan bepalen welke informatie door welke persoon bekendgemaakt moet worden en op welke wijze, vooraleer er van de oproeper of de afnemer van de dienst een betaling voor de inhoud gevraagd kan worden”. Voorafgaand aan deze wetswijziging hebben sommigen in de sector reeds de noodzaak geuit om een databank te creëren die online kan worden geraadpleegd om te weten welke dienstenleverancier van een betaaldienst een bepaalde dienst op basis van een bepaald nummer uitbaat of heeft uitgebaat. Het BIPT heeft niet de intentie om een dergelijke databank zelf uit te baten.

Alhoewel het doel van deze databank anders is (namelijk de identiteit achterhalen van de leverancier van de betaaldienst) dan dat om gebruiksrechten toe te kennen voor korte sms/mms-nummers, is het aangewezen dat deze complementair zijn of volledig geïntegreerd. In dit laatste geval zou het BIPT zich beperken tot het scheppen van een kader voor de toekenning van de korte nummers.

Gelet op de onduidelijke intenties van de sector over hoe zal worden ingespeeld op artikel 134 wordt in deze verdere analyse enkel uitgegaan van het complementaire systeem.

b. Analyse

Het is aangewezen dat de connectiviteitsdienstenleverancier (andere naam “wireless access service provider”) rechtstreeks de korte sms/mms-nummers aanvraagt bij het BIPT. Dit is de partij die de elektronische-communicatiedienst levert aan de aanbieder van de dienst (dus de uitbater van het betaalnummer) en zo synergiën kan creëren door eveneens het kort sms/mms-nummer te leveren. In geval van klacht kunnen autoriteiten of andere belanghebbende rechtstreeks aan de connectiviteitsdienstenleverancier vragen wie de dienst heeft aangeboden. De enige uitzondering die op deze regel moet worden gemaakt is voor de gevallen waarin een operator enkel voor zijn eigen diensten of diensten van zijn MVNO's/doorverkopers én uitsluitend voor zijn eigen gebruikers die boodschappen versturen/ontvangen, korte nummers wenst te bekomen. M.a.w. voor de gevallen waar connectiviteitsdienstenleveranciers overbodig zijn.

Eveneens zou het gezien de aard en de dynamiek van de sms/mms-diensten met toegevoegde waarde raadzaam zijn om het concept reservatie/toewijzing af te schaffen en te gaan naar een éénstapsprocedure, nl. “registratie”. Dit zal administratieve efficiëntie creëren en de transparantie bevorderen. In tegenstelling met bv. E.164-telefoonnummers wijst de praktijk uit dat gebruikers sms-nummers eerder gebruiken voor kortere periodes en verschillende toepassingen die in tijd op elkaar volgen. Daarenboven zal het gemakkelijker worden om de publieke databank bij te houden en te publiceren. Een geregistreerd kort sms/mms-nummer betekent dat het nummer ofwel gereserveerd ofwel toegewezen is.

Een geregistreerd kort sms/mms-nummer wordt vervolgens door de sms/mms-connectiviteitsdienstenleverancier toegewezen voor de levering van een dienst aan een sms/mms-dienstenleverancier en deze laatste heeft het recht om op gelijk welk ogenblik zijn nummer over te dragen naar een andere sms/mms-connectiviteitsdienstenleverancier. In een dergelijk geval moet zo'n transfer worden aangevraagd bij het BIPT.

Vermits ondubbelzinnig moet worden vastgesteld welke sms/mms-dienstenleverancier op een welbepaald ogenblik een welbepaalde dienst met bijbehorende tariefprincipes heeft geleverd of

levert, is het logisch dat wordt uitgegaan van het principe dat op een welbepaald ogenblik een sms/mms-nummer maar kan toegewezen worden door slechts één sms/mms-connectiviteitsdienstenleverancier en dit voor één sms/mms-dienstenleverancier.

Uitzonderlijk wordt toegelaten dat verschillende “keywords” kunnen worden gebruikt op hetzelfde nummer als de aard van de toepassing hetzelfde is. Met dezelfde aard wordt bedoeld dat de “hoofdservice” dezelfde is (bv.: weerbericht) maar de “nevenservice” verschillend.

Een voorbeeld is het weerbericht in Brugge (“keyword” “brugge”) en het weerbericht in Gent (“keyword” “gent”): die kunnen hetzelfde korte nummer gebruiken. Daarentegen is het niet toegelaten om op hetzelfde nummer een weerbericht te plaatsen en bijvoorbeeld beursinformatie.

De bovenstaande uitzondering kan niet gebruikt worden voor chat-, alarm-, abonnements-, horoscoop-, ontspannings- en diensten voor volwassenen, zijnde de diensten die volgens de beslissingen van de Ethische Commissie voor de telecommunicatie (www.telethicom.be) het meeste problemen geven. Een eenduidige unieke dienst per nummer zal ook zorgen dat er geen “onschuldige” diensten meer worden getroffen wanneer een nummer wordt geblokkeerd wegens misbruik of fraude. Er zijn inderdaad praktijken van dienstenaanbieders die, om financiële maar *ook andere redenen*, diensten samen aanbieden op één short code en dan argumenteren dat de afsluiting van de betrokken short codes wegens de onwettigheid van één dienst niet mogelijk is. Bijzondere aandacht zal moeten worden besteed aan de transitie van het bestaande naar het nieuwe systeem.

Ook is het aangewezen om de dossierkosten en jaarlijkse rechten voor deze nummers in lijn te brengen met de reële kosten van de dienstverlening. In het bestaande systeem wordt het concept gemeenschappelijke operator gehanteerd en worden deze kosten aangerekend per operator terwijl er nu slechts één partij is.

c. Mogelijke denkpiste

Ten eerste wordt artikel 69 van het KB N aangevuld met een bepaling dat, behalve voor operatoren voor eigen gebruik en dit uitsluitend voor de eigen gebruikers en behalve voor de gevallen bepaald in artikel 70, korte sms/mms-nummers uitsluitend worden gereserveerd/toegewezen aan “connectiviteitsdienstenleveranciers”.

In artikel 1 wordt de definitie van “connectiviteitsdienstenleverancier” ingevoegd, namelijk: “een operator met een directe fysieke verbinding op één of meerdere sms/mms-centers, zijnde de technische functionaliteit die bij een operator ervoor zorgt dat sms/mms-oproepen worden afgewikkeld naar de juiste bestemming”. Een connectiviteitsdienstenleverancier levert aldus de technische, operationele en commerciële mogelijkheden aan sms/mms-dienstenleveranciers om hun inhoud en/of andere interactieve toepassingen in samenwerking met de operatoren te leveren aan hun eindgebruikers.

Verder wordt het begrip sms/mms-dienstenleverancier: “een persoon die op basis van een kort sms/mms-nummer betaaldiensten via een elektronisch netwerk aanbiedt” geïntroduceerd in artikel 1 van het KB N.

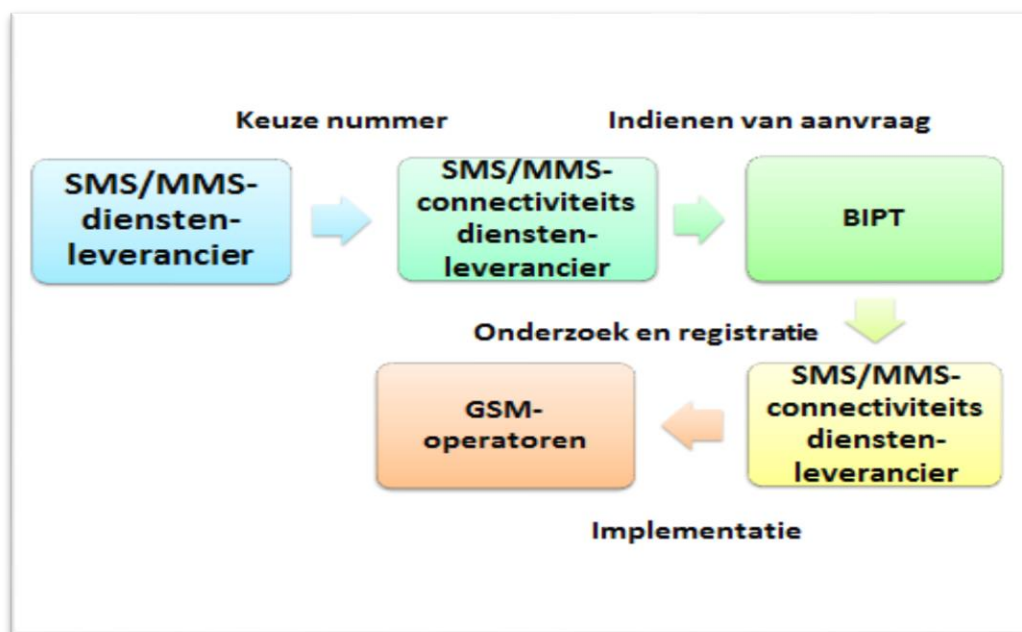
Een kort sms/mms-nummer kan op een welbepaald ogenblik maar toegewezen zijn aan één sms/mms-dienstenleverancier. Verschillende toepassingen van dezelfde aard die tezelfdertijd verschillende “keywords” gebruiken op een bepaald nummer zijn toegelaten voor zover die geleverd worden door dezelfde connectiviteitsdienstenleverancier voor dezelfde sms/mms-dienstenleverancier, behalve voor chat-, alarm-, abonnements-, horoscoop-, ontspannings- en diensten voor volwassenen, waar dit niet toegelaten is. Wel is het zo dat voor de toegestane toepassingen die één nummer delen met verschillende “keywords” alle “keywords” moeten worden geregistreerd door de connectiviteitsdienstenleverancier. Het is niet toegestaan om meerdere korte nummers te gebruiken voor één en dezelfde toepassing omdat hierdoor een

aantal tariefplafonds zoals opgenomen in het KB N kunnen worden omzeild. Om de transparantie te houden stelt het BIPT eveneens voor dat suballocatie van korte sms/mms-nummers wordt verboden. M.a.w. het is de ontvanger van deze nummers die de eindverantwoordelijkheid draagt met betrekking tot het gebruik van de korte sms/mms-nummers.

Vragen

II. Is het onderscheid gemaakt tussen diensten waarop het aanbieden van meerdere gelijkaardige diensten op een short code mogelijk is en niet mogelijk is volgens u juist gemaakt? Waarom (niet)? Wat zijn de mogelijke gevolgen indien de regel zou gehandhaafd blijven, zoals nu voorgesteld?

Aanvragen zouden in afwijking van artikel 10 een eenvoudiger procedure (zie figuur 1) kunnen doorlopen. Er wordt gedacht aan een systeem waarbij alles elektronisch verloopt via een elektronische handtekening.



Figuur 1

De database bevat dan enkel een actuele lijst van nummers die geregistreerd zijn bij de verschillende connectiviteitsproviders.

Het gevolg van deze nieuwe aanpak is dat het concept "gemeenschappelijke reservatie" wordt afgeschaft (schrappen van lid 2 van artikel 13, artikel 73).

De dossierkosten voor de reservatie van een kort sms/mms-nummer zoals bepaald in § 1 van artikel 94 wordt gebracht op 75 euro (te indexeren) en er worden voor de jaarlijkse rechten nog slechts twee categorieën gedefinieerd: gouden nummers tegen 300 euro per jaar en de rest tegen 150 euro per jaar. Deze herziening is nodig omdat de kostenbasis wijzigt door herziening van de aanvraagprocedure.

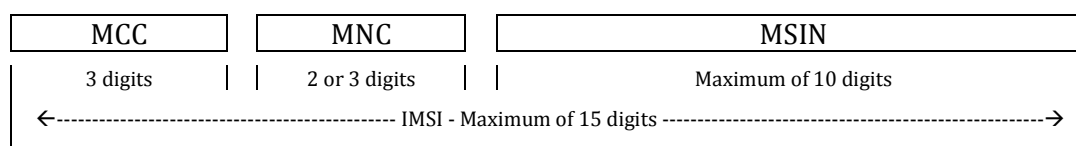
4. Strategisch heroriënteren om innovatie te faciliteren

4.1. Invoering van meer flexibiliteit voor de toewijzing van E.212-mobiel-netwerkcodes

a. Problematiek

Het identificatieplan voor mobiele gebruikers (IMSI – International Mobile Subscriber Identity) is de nationale implementatie van de E.212-aanbeveling van de ITU (Internationale Telecommunicatie Unie). Deze identificatienummers worden wereldwijd gebruikt voor de identificatie van apparatuur en gebruikers op (mobiele) netwerken. Een IMSI is wereldwijd uniek en maakt het mogelijk dat roamers kunnen herkend worden wanneer ze zich buiten het dekkinggebied van hun eigen operator begeven en gebruikmaken van het netwerk van een andere operator.

Een IMSI (zie figuur 2) is opgebouwd uit een mobiele landencode (3 cijfers toegewezen door de ITU-T, voor België is dit 206), gevolgd door een twee of driecijferige mobiele netwerkcode (MNC) (voor België 2-cijferige codes toegewezen door het BIPT) en een individuele gebruikersidentiteit (maximum van 10 cijfers toegewezen door entiteit die een toewijzing heeft ontvangen van een mobiele netwerkcode).



Figuur 2

Sinds de publicatie van het KB N is de opzet van E.212 verbreed⁶ van enkel het beheer van de simkaart naar het beheer van een dienst bv. om interoperabiliteit te bereiken (bv. voor sms-aanbieders). Dit is logisch omdat op het moment dat E.212 werd ontwikkeld de enige stakeholders de mobiele operatoren waren die beschikten over toegang tot eigen spectrum, terwijl nu ook andere stakeholders nuttig gebruik kunnen maken van dit wereldwijde unieke identificatiesysteem.

In het KB N wordt deze materie geregeld in artikel 75. Dit artikel volgt de structuur en het gebruik zoals voorgeschreven in de E.212-aanbeveling. Echter wordt de toewijzing van mobiele netwerkcodes volgens § 2 van dit artikel van deze identificatienummers beperkt tot operatoren die beschikken over een netwerk of over netwerkelementen.

Een belangrijk element is dat de stock aan MNC's beperkt is tot 100. Indien gerechtvaardigd zou België bij de ITU-T nog een bijkomende nieuwe mobiele landencode kunnen vragen zodat deze capaciteit wordt verdubbeld tot 200. Tot nog toe heeft het BIPT 8 mobiele netwerkcodes toegewezen.

Echter zijn in de markt van elektronische-communicatiediensten een aantal toepassingen ontstaan die naar ons inzien een nuttig gebruik kunnen maken van E.212-identificatienummers, maar momenteel hiervan zijn uitgesloten.

Ten eerste is de mobiele waardeketen sterk aan het evolueren: het wordt steeds meer gelaagd met verschillende specialisaties (bv. M2M enabler). Zo worden bijvoorbeeld om kosten te reduceren netwerken gedeeld en eventueel ondergebracht in andere vennootschappen. Dit zou als gevolg kunnen hebben dat niet meer aan de voorwaarde van § 2 van artikel 75 wordt voldaan om een toewijzing van E.212-identificatienummers te bekomen of zelfs te behouden.

⁶ E.212 werd in 2008 geamendeerd (zie: <https://www.itu.int/rec/T-REC-E.212/en>).

Ook kunnen doorverkopers - die niet beschikken over een eigen netwerk of netwerkelementen - geen eigen simkaarten aanbieden omdat ze niet beschikken over eigen E.212-identificatienummers. Echter zouden deze marktactoren kunnen opteren om dit uit te besteden aan bijvoorbeeld een MVNE (Mobile Virtual Network Enabler). Een dergelijke MVNE beschikt niet over eindgebruikers maar maakt MVNO/doorverkoper-functionaliteit mogelijk. Deze voorbeelden illustreren dat de vereiste om over eigen netwerkelementen te beschikken op een niet te rechtvaardigen wijze de markt remt en vernieuwing bemoeilijkt.

Verder verspreiden zich nieuwe diensten. Zo moeten gelet op Europese regelgeving in de toekomst slimme energiemeters worden ingevoerd, die o.a. de follow-up van het energieverbruik op afstand mogelijk maken. De uitbater van het meternetwerk kan bijvoorbeeld opteren om hiervoor een beroep te doen op 3G/4G-verbindingen en deze meters met simkaarten uit te rusten.

Als de uitbater van het meternetwerk van mobiele operator zou wensen te veranderen moeten alle simkaarten worden vervangen, wat duur en tijdrovend is. Het BIPT kan deze drempel verlagen door rechtstreeks IMSI's toe te wijzen aan de meternetwerkuitbater waarbij de netwerksystemen worden gewijzigd in plaats van fysiek de simkaarten te vervangen. Men kan nog een stap verder gaan: om bijvoorbeeld de redundancy én dekkinggraad te verhogen, wat belangrijk is voor dergelijke kritische toepassingen zou men zelfs roamingakkoorden kunnen afsluiten met alle operatoren. Dit is slechts een voorbeeld waarbij gebruikers, meestal grote bedrijven voor M2M-toepassingen nuttig gebruik kunnen maken van eigen IMSI's die ze flexibel kunnen laten implementeren bij bijvoorbeeld een MVNE. Andere voorbeelden zijn SMS Service Providers die sms-verkeer voor terminatie op een mobiel toestel afleveren. Deze ondernemingen verzamelen via andere toepassingen sms-verkeer en hebben IMSI's nodig om "billing" en aldus interconnectie mogelijk te maken.

b. Mogelijke denkpiste

In deze gewijzigde context vindt het BIPT dat de beperking moet worden geschrapt dat enkel Mobile Network Codes worden toegewezen wanneer voldaan is aan twee voorwaarden nl. dat men moet aangemerkt zijn als operator én beschikken over netwerkelementen. Dit vergt een aanpassing van § 2 van artikel 75 en artikel 4.

De mogelijkheid om MNC's toe te wijzen aan bedrijven die geen operator zijn is niet in lijn met de E.212-aanbeveling van de ITU. Echter binnen de ITU is er momenteel een debat, vooral gestuurd vanuit Europa, om deze aanbeveling aan te passen⁷ teneinde dit wel mogelijk te maken. Dit proces verloopt traag en er is veel tegenwerking van grote operatoren zodat de uitkomst onzeker is.

Daarentegen zijn aanbevelingen geen juridische instrumenten met dwingend karakter, is het concept operator op het niveau van de ITU vatbaar voor veel interpretatie en lijkt het enige risico voor België erin te bestaan dat de ITU zou beslissen om geen bijkomende mobiele landencode toe te wijzen. In Nederland heeft men beslist (zie Staatscourant 12 maart 2014) om MNC's toe te wijzen aan "besloten (niet openbare) elektronische communicatienetwerken" wat hoogstwaarschijnlijk ook niet in lijn ligt met de E.212-aanbeveling. Ook hebben de Europese regulatoren afgesproken om gezamenlijk te lobbyen bij de ITU om het mogelijk te maken MNC's toe te wijzen aan niet-operatoren.

Het BIPT is van mening dat de stock van 100 MNC's volstaat en dat de voorgestelde flexibilisering geen aanleiding zal geven tot een vraag die groter is dan het aanbod, zelfs op

⁷ In elk geval is het positief dat in het laatste Progress Report voor Q1/2 TD 0430Rev2 van SG 2 ITU-T, vergadering 28 mei-6 juni 2014 op pagina 9 staat "*..Work on Annex B to provide flexibility to member state to assign MNC's to entities that might not have qualified in the past....*" (document niet publiek beschikbaar). M.a.w. de ITU heeft beslist om de Aanbeveling E.212 aan te passen om deze richting uit te gaan.

middellange termijn. Immers potentiële kandidaten moeten nog altijd aantonen te voldoen aan 4° van § 1 van artikel 10 van het KB N, nl. "... daadwerkelijk en efficiënt beheer van de gevraagde nummervacaciteit aantonen ...". Verder is er nog een financiële drempel (aan het BIPT moet een jaarlijks recht worden betaald van € 14.599,00 (voor het jaar 2014)) en moeten deze IMSI's worden geïmplementeerd bij een tussenpartij.

4.2. Meer flexibel gebruik van de Calling Line Identity (CLI)

a. Problematiek

De identificatie van de oproepende lijn (CLI: Calling Line Identity) is een parameter die gebruikers van elektronische communicatienetwerken in staat stelt de identificatie van de originerende toegangslijn, gebruiker of zelfs dienst (bv. Freephone-nummer) te zien.

De dienst wordt meestal aangeduid als Calling Line Identification Presentation (CLIP) en maakt aldus mogelijk dat de opgeroepene de mogelijkheid heeft om de identificatie van de oproepende partij te ontvangen. Dit wordt ook gebruikt voor functionaliteiten zoals call-back, om de oproeper terug te bellen, enz.

Om misbruiken te vermijden is het momenteel verboden om sommige E.164-nummers zoals betaalnummers als CLI te gebruiken. Hiermee wordt een veelvoorkomend fraudemechanisme gebaseerd op pingcalls⁸ (die vooral uit het buitenland komen) uitgesloten.

Een CLI wordt soms ook gebruikt om toegang te krijgen tot specifieke diensten zoals een voice-mail dienst. Met een vervalste CLI kan een ongeautoriseerde gebruiker toegang krijgen tot de voice mails van een ander persoon en/of de voice mail configuratie wijzigingen, zodat deze ontoegankelijk wordt voor de originele gebruiker

E.164-nummers kunnen op verschillende manieren worden aangewend: om een oproep te maken (identificatie van de oproepende lijn is dan enige functie) en/of om oproepen te ontvangen (dus als routeringsadres). In het verleden waren de originerende en terminerende rol gebundeld. Dit is aan het veranderen.

Zo zien we meer en meer toepassingen waar deze verschillende rollen worden gescheiden en zelfs aangeboden door verschillende operatoren. Alhoewel dit vroeger reeds mogelijk was is de drempel voor dit soort toepassingen aanzienlijk verlaagd door de stijgende virtualisering en specialisatie van netwerken gebaseerd op IP.

Het traditionele(re) gebruik van CLI in klassieke netwerken (en de rol van de verschillende partijen) is bijvoorbeeld beschreven in bijlage 1 van het ECC Rapport 133 Increasing Trust in Calling Line Identification and Origination Identification⁹ (OI); het gebruik van CLI in de netwerken gebaseerd op IP in bijlage 2 bij dat Rapport.

Het resultaat van deze trend is dat meer en meer gebruikers de mogelijkheid krijgen om hun nummers meer dynamisch en flexibel te gebruiken. Dit is het gevolg van stijgend gebruik van IP-netwerken die de gebruiker aan de originerende kant kan in staat stellen om in tegenstelling met vroeger te bepalen wat de opgeroepen partij te zien krijgt als CLI (de zogenaamde "user generated CLI/OI").

Voorbeelden hiervan zijn:

1. Een operator van een vast netwerk biedt eveneens een nomadische VoIP-dienst aan (enkel voor uitgaand verkeer) en gebruikt als CLI het mobiele E.164-nummer toegekend door een andere mobiele operator aan een klant van beide diensten (zie figuur 3).

⁸ Pingcalls zijn zeer korte oproepen enkel met als doel dat de gebruiker terugbelt, meestal naar een duur betaalnummer.

⁹ Beschikbaar op <http://www.erodocdb.dk/docs/doc98/official/pdf/ECCRep133.pdf>.

2. Een grote bedrijfsklant wil voor het uitgaande verkeer een andere operator gebruiken dan voor het inkomende verkeer maar wenst natuurlijk de CLI te gebruiken met het E.164-nummer dat wordt gebruikt voor het inkomende verkeer.
3. Een callcenter voor telemarketing wenst dat zijn klanten via een andere lijn – dus met een ander E.164-nummer – terugbellen dan de lijn vanwaar de oproep vertrekt. Anders zou een buitenlands nummer (bv. van callcenter dat opdracht uitvoert) of geen CLI worden gestuurd, wat de klant kan afschrikken.
4. Het werken met twee operatoren voor uitgaand verkeer voor redundancy-redenen.
5. Het vermelden van het algemeen oproepnummer van wacht voor uitgaande oproepen van technische interventieploegen om deze te ontlasten van inkomende oproepen tijdens de interventie
6.



Figuur 3

Mede door de flexibiliteit die nieuwe technologie met zich brengt zien we nieuwe meer innoverende toepassingen in de praktijk ontstaan:

1. Een operator gebruikt een zeer fijne chip geplaatst op de simkaart dat wanneer een internationaal nummer wordt gevormd, deze oproep stopt, het nummer opslaat en vervolgens een (nationale) gateway opbelt waarbij het opgeslagen nummer wordt gebruikt om een oproep te maken naar de finale bestemming. Alhoewel de oproep wordt gemaakt vanuit de gateway wordt de originele CLI van de oproeper meegestuurd.
2. Een sms kan worden verstuurd vanuit een onafhankelijke sms-dienstenleverancier vanuit het internet. De CLI van een mobiel nummer wordt meegegeven om te antwoorden.

Een andere vorm van meer flexibel gebruik van CLI is de vraag om een alfanumerieke string te gebruiken als CLI voor sms/mms (hier verder genoemd "label") in plaats van een mobiel E.164-

nummer. Dit wordt momenteel door het BIPT toegelaten mits eveneens het mobiele E.164-nummer wordt verstuurd in het label (dit gezien de regel van artikel 19, 5° van het KB N, verder geciteerd). Operatoren en aanbieders van sms/mms-diensten ervaren dit (terecht) als te beperkend omdat het label beperkt is in het aantal karakters.

Tezelfdertijd maakt de stijgende virtualisering en specialisatie van netwerken gebaseerd op IP het de gebruiker van die netwerk aan de originerende kant mogelijk om zelf (in plaats van diens operator) te bepalen wat de opgeroepen partij te zien krijgt als CLI (dit is de zogenaamde “user generated CLI/OI”)¹⁰.

Dit kan de betrouwbaarheid van de CLI verder verminderen met een mogelijke negatieve impact op de gebruikers. Wel dient te worden opgemerkt dat al lang, meestal wegens commerciële redenen operatoren CLI's soms veranderen.

Zo heeft het BIPT onlangs klachten ontvangen over CLI spoofing. Dit is een techniek waarbij personen de CLI van een andere persoon of een niet-toegewezen nummer gebruiken bij het maken van een oproep teneinde de opgeroepene te misleiden. Zo kan bijvoorbeeld een fraudeur meer vertrouwen wekken als er een CLI verschijnt van bijvoorbeeld de zone waarin de opgeroepene zich bevindt dan een ingewikkeld internationaal nummer. Het spreekt vanzelf dat de beoogde flexibiliteit niet ten koste mag gaan van de klant in de vorm van verhoogde fraude of misbruiken.

Behalve de regel bevat in 5° van artikel 19 nl. “*de houder van de nummercapaciteit zorgt ervoor dat de weergave van het nummer voor de opgeroepene die meegestuurd wordt met de oproep hetzelfde is als het oproepnummer toegewezen aan de oproeplijn, tenzij de houder bewijst dat dit technisch niet haalbaar is*”, wat enkel van toepassing is op de operator die beschikt over de toewijzing van de nummers, zijn er in het KB N geen regels opgenomen die deze evoluties omkaderen.

In sectie 5 van zijn Jaarverslag 2013 noteerde de Ombudsdienst voor telecommunicatie zijn hoogste aantal klachten wegens kwaadwillige oproepen ooit. De Ombudsdienst geeft in die sectie voorbeelden van misbruiken, zoals “spookoproepen”, stalking en andere criminaliteit. Tegelijkertijd noteerde de Ombudsdienst het laagste aantal geslaagde identificaties ooit.

Als een van de redenen van de niet geslaagde identificaties citeerde de Ombudsdienst het gebruik van internettelefonie.

In de afsluitende aanbevelingen van sectie 5 van zijn jaarverslag maakt de Ombudsdienst specifieke aanbevelingen om hinderlijke oproepen te identificeerbaar te maken.

Verder is er mogelijk een raakvlak met volgende Belgische en Europese teksten :

1. Artikel 121 van de wet van 13 juni 2005, zoals gewijzigd
2. Artikel 127 van de wet van 13 juni 2005, zoals gewijzigd
3. Artikel 130 van de wet van 13 juni 2005, zoals gewijzigd
4. Punt b) van Deel B van Bijlage I van de Universeledienstrichtlijn, dat de referentietekst is waaraan iedere nationale regulering van de CLI moet getoetst worden

Geen van de uitvoeringsbesluiten voorzien in voorgaande artikels zijn aangenomen.

Zoals onder meer de titel van deze consultatie doet uitschijnen is de Dienst Nummerbeheer aangesproken op de problematiek van flexibilisering van de CLI. Het hierboven vermelde kader maakt duidelijk dat er mogelijk ook andere teksten en domeinen relevant zijn.

¹⁰ Versus traditione(e)le(re) “network generated CLI/OI”

Vragen

- III. Bent u van oordeel dat de problematiek van de CLI moet aangepakt worden in het kader van het beleid/wijziging van het KB inzake het beheer van het nummerplan of is volgens u een breder beleid en/of aannemen/wijzigen van reglementaire teksten nodig (zoals ondermeer Spoofing) ? Motiveer uw antwoord.**

b. Mogelijke denkpiste

Veel nuttige en vernieuwende toepassingen vergen een meer flexibele invulling van het concept CLI waarbij tezelfdertijd mogelijke negatieve effecten zoals CLI spoofing moeten worden geminimaliseerd.

Het BIPT wenst hierop in te spelen als concrete realisatie van de strategische as “Vernieuwing” nl. “De nieuwe ontwikkelingen op de markt begeleiden en erop anticiperen” zoals neergelegd in het Strategisch Plan 2014-2016 van het BIPT (<http://www.bipt.be/public/files/nl/21257/Strategisch-plan-2014-2016-NL.pdf>).

De volgende regels worden voorgesteld:

1. De aanbieders van openbare elektronische-communicatiediensten die verbindingen tot stand brengen geven het nummer door dat is toegewezen aan de gebruiker voor de dienst in het kader waarvan de communicatie tot stand wordt gebracht. De overige aanbieders van elektronische-communicatiediensten die een aandeel hebben in de communicatie kunnen de doorgegeven oproepnummers niet wijzigen.

In afwijking van hiervan kunnen de aanbieders van de openbare elektronische-communicatiediensten die verbindingen tot stand brengen hun gebruikers toestaan om andere oproepnummers door te geven tijdens de totstandbrenging van een verbinding voor zover deze gebruikers kunnen aantonen dat ze over een gebruiksrecht op het oproepnummer beschikken en er over dit gebruik een overeenkomst bestaat met de gebruiker. Die overeenkomst bepaalt ook de set van maatregelen die genomen worden bij onjuist of ongeautoriseerd CLI-gebruik. Indien operatoren er weet van hebben dat hun gebruikers oproepnummers doorgeven zonder gebruiksrecht daarop en/of in strijd met de overeenkomst, moeten ze de nodige (contractuele of andere) maatregelen treffen om het doorgeven van die oproepnummers te verhinderen. Het gebruiksrecht waarover de gebruiker beschikt moet regelmatig door de operator worden gevalideerd. Het is niet toegestaan om oproepnummers door te geven die niet toegewezen zijn aan een eindgebruiker of komen uit een nummerblok dat niet werd toegewezen door het BIPT aan een operator (dus dat status “Free” of “Reserved” heeft). Welke (contractuele of andere) maatregelen ziet u die de operator moet nemen om het onjuist of ongeautoriseerd gebruik van de CLI te verhinderen?

2. Kan men de keuze van de validatiemethode alsook de frequentie overlaten aan de operator die dit kan “finetunen” in functie van de specifieke omstandigheden ingeval men een resultaatsverbintenis vraagt rond het onjuist of ongeautoriseerd gebruik van de CLI?
3. Een operator mag zijn gebruikers niet verhinderen om een oproepnummer dat hij heeft toegewezen in het kader van een dienst, te gebruiken als oproepnummer (CLI) bij een andere operator.
4. Voor zoverre technisch mogelijk gaat de doorgave van oproepnummer vergezeld van een indicator die aangeeft of ze berusten op de gegevens verstrekt door de oproepende gebruiker of op de informatie van de aanbieder die de communicatie genereert en of deze de gegevens verstrekt door de klant heeft geverifieerd.

5. Oproepen die uit het VoIP-domein komen (en aldus mogelijk enkel beschikken over een CLI opgegeven door de gebruiker) moeten in de gateways die de interconnectie verzorgen (via nr. 7-signalering) met de “traditionele” netwerken een CLI krijgen van de operator die de gateways uitbaat die correspondeert met een nummer uit het door het BIPT aan deze operator toegewezen nummerblok.
6. De transmissie van oproepnummers van betaaldiensten is niet toegestaan.

Vragen

IV. Zijn er nog andere maatregelen (vb. via de contracten tussen operator en gebruiker) die men kan nemen om mogelijke negatieve effecten tegen te gaan?

Deze voorgestelde omkadering maakt vernieuwing mogelijk en zouden tezelfdertijd de garantie moeten bieden dat er geen misbruiken ontstaan. Deze regels moeten worden gezien als complementair met andere instrumenten aangereikt in de wet van 13 Juni 2005 in de strijd tegen spoofing. Zo verbiedt artikel 127¹¹ expliciet alle diensten die ervoor zorgen dat de identificatie bij noodoproepen, opsporing, afluisteren etc. door de nooddiensten moeilijk of onmogelijk wordt gemaakt. Niet naleving van dit artikel is strafbaar (zie art 145 WEC). In een aantal gevallen kan eveneens artikel 145 §3bis¹² worden gebruikt in de strafbaarstelling van spoofing.

Regel 4 zorgt ervoor dat op een betrouwbare wijze de identiteit kan worden achterhaald van de operator die de gateway uitbaat voor de omzetting van SIP-signalering in nr. 7-signalering zodat deze op zijn beurt de identiteit kan achterhalen van de VoIP-operator ingeval het nummer verstrekt door de gebruiker foutief is of ingeval geen nummer wordt verstrekt. Er moet worden

¹¹ Art.§ 127: “De Koning bepaalt, na advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en van het Instituut, de technische en administratieve maatregelen die aan de operatoren of aan de eindgebruikers worden opgelegd om : 1° in het kader van een noodoproep de oproeplijn te kunnen identificeren; 2° de eindgebruiker te kunnen identificeren en het opsporen, lokaliseren, afluisteren, kennismaken en opnemen van privé-communicatie mogelijk te maken onder de voorwaarden bepaald door de artikel en 46bis, 88bis en 90ter tot 90decies van het Wetboek van strafvordering en door de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. De Koning bepaalt, na advies van het Instituut, de tarieven voor de vergoeding van de medewerking van de operatoren aan de in het eerste lid, 2°, bedoelde verrichtingen alsook de termijn waarbinnen de operatoren of de abonnees moeten voldoen aan de opgelegde maatregelen.

§ 2. De levering of het gebruik van een dienst of van apparatuur die de uitvoering bemoeilijkt of verhindert van de in § 1 bedoelde verrichtingen, zijn verboden, met uitzondering van encryptiesystemen die kunnen worden gebruikt om de vertrouwelijkheid van de communicatie en de veiligheid van betalingen te garanderen.

Niet naleving van dit artikel is strafbaar zie art 145.”

¹² Artikel 145 § 3bis: “Met een geldboete van 50 EUR tot 300 EUR en met een gevangenisstraf van vijftien dagen tot twee jaar of met één van die straffen alleen worden gestraft de persoon, die een elektronische-communicatienetwerk of -dienst of andere elektronische communicatiemiddelen gebruikt om overlast te veroorzaken aan zijn correspondent of schade te berokkenen alsook de persoon die welk toestel dan ook opstelt dat bestemd is om de voorgaande inbreuk te begaan, alsook een poging om deze te begaan”

opgemerkt dat deze oplossing enkel werkt als de gateway zich bevindt op het Belgisch grondgebied en het verkeer wordt getermineerd op bv. een mobiel of vast niet IP-netwerk.

Vragen

V. Vindt u regel 4 in die omstandigheden een afdoende regel om de beoogde doelstellingen te realiseren? Of verkiest u de vermelding “presentation restricted”, zoals aanbevolen in aanbevelingen 7 en 10 van Aanbeveling (11)02 van de ECC Calling Line Identification and Origination Identification . Waarom (niet)?

Ook is er geen impact op het afluisteren van oproepen en/of opslaan van verkeersgegevens voor de gerechtelijke autoriteiten en veiligheidsdiensten omdat hun verzoeken enkel kunnen slaan op het verkeer op een bepaalde lijn van een bepaalde operator.

Zo kan redelijkerwijze van een operator die het inkomende verkeer verzorgt van een grote klant over een bepaalde verbinding en het voorwerp is van een dergelijk onderzoek, niet worden verwacht dat deze de informatie kent over het uitgaande verkeer dat geheel of gedeeltelijk over dezelfde of een andere verbinding kan verlopen. Dit is ook onafhankelijk van de gebruikte CLI.

De regels hierboven hebben eveneens geen impact op de rechten van gebruikers en autoriteiten beschreven in artikel 130 van de wet van 13 juni 2005. Zij beogen evenmin af te wijken van ITU-Aanbeveling E.157 – International calling party number delivery.

Het BIPT vraagt zich af of alle voorgestelde maatregelen wel in de praktijk kunnen worden afgedwongen voor Over-the-Top (OTT) spelers die zich in het buitenland bevinden. Dit moet worden gezien in het kader van onze bezorgdheid om een eerlijk “playing field” te creëren tussen Belgische en buitenlandse OTT- spelers.

Het gebruik van een alfanumerieke string als CLI voor sms/mms-diensten (“label”) is technisch mogelijk, maar kan een vertrouwensconflict genereren voor de ontvanger als er geen specifieke regels zijn. Zo zou een malafide persoon zich kunnen uitgeven voor bv. het Rode Kruis en via sms een donatie vragen voor een humanitaire actie. De problematiek is gelijkaardig als bij nummers, maar gelet op de veel grotere herkenbaarheid van alfanumerieke tekst is het potentieel op vlak van misbruiken groter. Ook kunnen er problemen ontstaan op het vlak van intellectuele eigendomsrechten, nl. wie mag welke woorden gebruiken in zijn communicatie?

Het BIPT denkt eraan een aantal flankerende maatregelen voor te stellen in het KB N of andere relevante KB's:

1. de originerende partij moet ondubbelzinnig worden geïdentificeerd. Dit is ook een eis die voortvloeit uit de Bijlage bij de Universeledienstrichtlijn;
2. Het label moet uniek zijn (niet hetzelfde label voor verschillende gebruikers): m.a.w. de originerende partij moet ondubbelzinnig kunnen worden geïdentificeerd;
3. Er worden geen labels aanvaard waarvan niet aangetoond is dat ze diensten betreffen die aangeboden worden aan Belgische gebruikers: dit om fraude te voorkomen;
4. Labels zijn enkel voorbehouden voor zakelijke gebruikers: eveneens om fraude te voorkomen;
5. Het label identificeert de zakelijke gebruiker zijn goederen of diensten;
6. Het label respecteert de regulering inzake intellectuele eigendomsrechten en merken;
7. De operatoren en of connectiviteitsdienstenleveranciers moeten een database publiek maken van labels en de corresponderende houders ervan.

Vragen

VI. Ziet u nog andere mogelijke regels?

Het zou in eerste instantie aan de sector worden overgelaten hoe dit precies wordt ingevuld en welke partijen hiervoor verantwoordelijk zijn.

4.3. Het gebruik van nummeringshulpbronnen buiten het Belgisch grondgebied en omgekeerd

a. Problematiek

Het gebruik van nummeringshulpbronnen (zowel E.164 als E.212) buiten het Belgisch grondgebied en omgekeerd is niet nieuw maar het extraterritoriaal gebruik van nummers, in de zin van het gebruik op permanente basis van E.164 nummers van één land in een ander land¹³ is door verschillende concrete dossiers actueel geworden.

Zo is het al lang toegelaten dat Belgische geografische E.164-nummers in het buitenland worden gebruikt om over VoIP oproepen te maken en te ontvangen. Er is echter nog steeds een relatie met België omdat volgens artikel 43 van het KB N het aan de abonnee toegewezen E.164-nummer moet corresponderen met het door de abonnee opgegeven adres waarbij de geografische dienstidentiteit eveneens hiermee moet overeenstemmen. Met andere woorden: de gebruiker moet over een Belgisch adres beschikken. Strikt genomen worden mobiele nummers in roaming ook extraterritoriaal gebruikt. Echter in de praktijk, gelet op het feit dat eindgebruikers doorgaans zeer kort in het buitenland blijven en gelet op de hoge roamingtarieven, is een dergelijk gebruik eerder beperkt en occasioneel. Maar als – zoals de Europese Commissie dit wil - de roamingtarieven zouden verdwijnen kan dit beeld volledig wijzigen. Het spreekt vanzelf dat ook omgekeerd buitenlandse nummers voor deze diensten op het Belgisch grondgebied worden gebruikt.

Artikel 8 van het KB N regelt het extra-territoriaal gebruik van nummers, nl. *“Met uitzondering van eindgebruikers van mobiele elektronische- communicatiediensten in roaming-toestand en het nomadisch gebruik van nummers van andere landen die de nomadiciteit van nationale elektronische- communicatiediensten buiten de landsgrenzen eveneens aanvaarden onder voorwaarden die gelijk of gelijkaardig zijn aan de voorwaarden waaronder nomadiciteit in dit besluit aanvaard wordt, mogen eindgebruikers van elektronische-communicatiediensten op het Belgische grondgebied enkel geïdentificeerd worden door gebruik te maken van capaciteit uit de nationale nummerplannen. De Minister kan, in het kader van Europese of internationale ontwikkelingen, verdere uitzonderingen op het principe van het eerste lid vaststellen”* waarbij er enkel een regel is voor het gebruik van buitenlandse nummers in België maar niet omgekeerd.

Artikel 43 van het KB N stelt dat geografische nationale E.164 nummers uit een welbepaalde nummerzone enkel mogen worden toegewezen aan eindgebruikers waarvan de aansluiting zich fysiek bevindt binnen de grenzen van deze nummerzone. Gelet op de regeling die ook is opgelegd aan het occasioneel nomadisch gebruik van deze nummers is het verder duidelijk dat ook voor het niet nomadisch gebruik van geografische nationale E.164 nummers geldt dat het door de abonnee opgegeven adres moet overeenstemmen met de geografische dienstidentiteit. Met andere woorden: de abonnee (consument, onderneming, overheid, ongeacht zijn

¹³ Zie de definitie gegeven in ECC Report 194, Extra-territorial Use of E.164 Numbers, <http://www.erodocdb.dk/docs/doc98/official/pdf/ECCRep194.pdf>, p. 9.

nationaliteit) moet over een Belgisch adres beschikken. Bovendien werkt ook hier het principe van artikel 8 KB N door. Voor ander type nummers zoals mobiele nummers en betaalnummers zijn er in het KB N geen bepalingen opgenomen over de plaats van domiciliëring (bv. buitenland) van de door het BIPT toegewezen nummercapaciteit.

Het BIPT heeft het laatste jaar drie formele aanvragen en een informele aanvraag (die vertrouwelijk worden gehouden) ontvangen die veel verder gaan dan het hierboven geschetste extraterritoriaal gebruik. Technologische veranderingen hebben in tegenstelling met vroegere architecturen het extraterritoriaal gebruik van nummers op grote schaal mogelijk gemaakt. Voor sommige toepassingen is er ook een businesslogica, bv. het delen van een gespecialiseerd platform bv. voor M2M om verschillende landen te bedienen voor bepaalde toepassingen.

De initiatieven van de Europese Commissie om roamingtarieven voor mobiele telefonie af te schaffen verlagen de drempel voor buitenlandse operatoren om diensten in België aan te bieden (natuurlijk ook omgekeerd). Deze diensten zouden kunnen worden aangeboden met buitenlandse nummers.

Daarom vindt het BIPT het belangrijk dat hiervoor een kader wordt gecreëerd met duidelijke en stabiele regels.

b. Analyse

In het kader van deze raadpleging wordt het extraterritoriaal gebruik gedefinieerd als het gebruik van Belgische nummercapaciteit (kwasi-)permanent in het buitenland, maar ook omgekeerd nl. het gebruik van buitenlandse nummercapaciteit (kwasi-)permanent in België.

i. Internationale aspecten

Conform artikel 10 van het KB N wordt elke aanvraag voor reservatie van nummercapaciteit (natuurlijk met als doel om gebruiksrechten te bekomen) getoetst aan “*de mogelijkheid om te voldoen aan relevante internationale akkoorden, aanbevelingen en standards*”. Dit is conform punt 9 van annex C van de Toegangsrichtlijn. De ITU-aanbevelingen vallen hieronder. Verder moet voor de duidelijkheid worden opgemerkt dat nummers niet een dienst op zichzelf inhouden en aldus niet vallen onder het algemeen principe van het vrije verkeer van goederen en diensten binnen de Europese Unie.

Het internationale nummerplan voor E.164-nummers wordt beheerd door de ITU-T. De bepalingen in deze aanbeveling die raakpunten vertonen met het extraterritoriaal gebruik van E.164-nummers zijn:

“Sectie 7.1: “The country code is used to select the destination country (i.e., the country where the identified subscriber is registered or the country containing a point where the service is provided) and varies in length from 1 to 3 digits.”

Annex A, sectie A.4.2: “A.4.2 The national (significant) number provides unique identification of one subscriber irrespective of where the call is generated from within the country or geographical area characterized by CC.”

Zoals aangestipt in ECC Rapport 194, p. 12, onderaan, wijst de redactie van sectie 7.1 en de geest ervan dat het extraterritoriaal gebruik van E.164 nummers niet geïmplementeerd werd in deze E.164 Aanbeveling. Dit is logisch omdat op het moment van de redactie van deze Aanbeveling extraterritoriaal gebruik van nummers onmogelijk was en niet voorkwam.

Het concept “registratie” is niet gedefinieerd in de E.164-aanbeveling, maar het lijkt misschien logisch om dit te interpreteren als zijnde verbonden aan een operator gevestigd op het grondgebied van het land waaraan de Country Code werd toegekend.

Aan A4.2 is voldaan als de oproep wordt gegenereerd vanuit België. Wat precies wordt bedoeld met generatie van oproepen is opnieuw voor interpretatie vatbaar, maar indien apparatuur dat

oproepen afwikkelt geïnstalleerd is op Belgisch grondgebied lijkt aan deze voorwaarde voldaan te zijn.

Daarentegen heeft de ITU reeds expliciet in annex E¹⁴ van de E.212-aanbeveling in het extraterritoriaal gebruik van IMSI's voorzien.

In de eerste plaats moet duidelijk zijn dat het Belgische nummerplan is ontworpen om voor voldoende nummers te zorgen voor elektronische-communicatiediensten enkel in België voor de Belgische gebruiker. Het massale extraterritoriale gebruik van bv. mobiele nummers kan dit in gevaar brengen.

Verder rijst het probleem welk regelgevend kader van toepassing is bij het extraterritoriaal gebruik van (vooral E.164-)nummers. Hiervoor onderscheiden we enerzijds de regelgeving die specifiek van toepassing is op nummers en anderzijds de rest (algemene regelgeving inzake elektronische communicatie, consumentenbescherming, af luisteren gesprekken door politie- en veiligheidsdiensten).

Bij extraterritoriaal gebruik zou men kunnen stellen dat de Belgische regelgeving inzake nummering (o.a. het KB N, het KB van 2 juli 2013 betreffende de overdraagbaarheid van de nummers van de abonnees van elektronische communicatiediensten) van toepassing is in het buitenland. De nummercapaciteit wordt immers toegewezen volgens de Belgische rechtsregels. Dit kan echter aanzienlijke problemen creëren op het vlak van afdwingbaarheid in het buitenland (tenzij men ervan uitgaat dat men de nummers steeds kan intrekken ingeval de nummeringsregels niet worden nageleefd). De toepassing van Belgische regelgeving is ook coherent met het delegatiemodel als één van de fundamentele principes waarop het internationale nummerplan zoals gedefinieerd door de ITU is gebaseerd. Ook technisch zou er op dit vlak geen andere mogelijkheid zijn: bijvoorbeeld in geval van nummeroverdraagbaarheid zou het Belgische systeem met de Belgische regels moeten worden gevolgd.

Voor de andere regelgeving zoals consumentenbescherming, nooddiensten, interconnectie is het logisch dat de regelgeving van het land waar de gebruiker zich bevindt van toepassing is. Het BIPT sluit echter niet uit dat er voor bepaalde problemen dubbelzinnigheid kan ontstaan, zeker als de regelgevende kaders van de verschillende landen tegenstrijdig zijn.

ii. Impactanalyse

We zullen een aantal andere aspecten overlopen waarmee men rekening dient te houden bij het ontwikkelen van een regelgevend kader inzake extraterritoriaal gebruik en die mogelijks problemen kunnen opleveren.

Eindgebruikers in het algemeen

In geval van klachten, behalve voor deze die rechtstreeks betrekking hebben op nummering is het logisch dat de overheid van het land waar de gebruiker de dienst verbruikt bevoegd is. Het BIPT vraagt zich af of er door het extraterritoriaal gebruik van nummers problemen kunnen stellen inzake transparantie op vlak van eindgebruikerstarieven.

Bevoegdheid van de autoriteiten in het algemeen

Bij extra-territoriaal gebruik zal zich steeds de vraag stellen welke autoriteit van welk land bevoegd is voor wat.

Als algemene regel zou kunnen gesteld worden dat de autoriteit van het land van het verbruik bevoegd is voor de regulering van het verbruik, behalve betreffende nummering, waarvoor het land van de nummerplan bevoegd is, zoals hierboven aangegeven.

¹⁴ zie Amendment 3: Revised Annex E – The use of an MCC+MNC in a country other than the country to which the MCC has been assigned by the Director of TSB

Vragen

VII. Deze regel kan niet in het KB Nummering zelf bepaald worden, maar bent u het eens met deze algemene regel? Waarom (niet)? Op welke rechtsbronnen baseert u uw mening?

Wat indien er meerdere rechtstelsels van toepassing zijn? Wat is volgens u een middel om hier mee om te gaan. Multilaterale overeenkomsten via ECC Beslissing, zoals gesuggereerd op p. 21 van het ECC Rapport 194? Andere?

In geval van klachten, behalve voor deze die rechtstreeks betrekking hebben op nummering is het eveneens logisch dat de overheid van het land waar de gebruiker de dienst verbruikt bevoegd is.

Vragen

VIII. Acht u het terzake wenselijk en doenbaar dat de Belgische Ombudsdienst (of NRA) bijvoorbeeld klachten vanuit Italië behandelt over het gebruik van een Belgisch nummer? Waarom (niet)?

Acht u het wenselijk dat een Belg met bijvoorbeeld een Kroatisch nummer zich voor het nummergebruik moet richten tot de Kroatische NRA of Ombudsdienst? Waarom (niet)?

Noodoproepen

Zoals reeds opgemerkt in hoofdstuk 2.3 “Nomadische VoIP-diensten” legt artikel 107 van de wet van 13 juni 2005, dat artikel 26 van de Universeledienstrichtlijn naar Belgisch recht omzet, op dat gebruikers van extraterritoriale E.164-nummers die oproepen maken naar andere E.164-nummers eveneens de noodnummers moeten kunnen bereiken. De uitbaters van de nooddiensten zijn afhankelijk van E.164-nummers om de identiteit van de oproeper te achterhalen. In geval van extraterritoriaal gebruik zullen de nooddiensten, zoals bij een “roamer” die een noodoproep maakt, een buitenlands nummer zien, wat niet ideaal is.

Ook moet de noodoproep afgegeven worden bij een PSAP (Public Service Answering Point) opgelegd door de uitbaters van de nooddiensten. Deze bevindt zich meestal zo dicht mogelijk bij de oproeper, wat aldus volledig afhangt van de nationale omstandigheden.

Interconnectie

Het EU-regelgevend kader legt een verplichting op aan operatoren om toegang te geven tot alle E.164-nummers in de EU waarbij deze verplichting onafhankelijk is van de gebruikte technologie (technologieneutraal).

Als een geografisch nummer gebruikt wordt buiten de geografische zone (zoals nu het geval is bij nomadisch gebruik) worden de eventuele extra kosten om de oproep te vervoeren naar een plaats buiten de zone waaruit het geografisch nummer komt, voor rekening genomen van de

opgeroepen partij en worden ze niet verrekend in een extra eindgebruikerskost voor de oproeper.

Qua interconnectie op groothandelniveau worden we geconfronteerd met dezelfde situatie. De oproepende en opgeroepen partij kunnen zich bevinden in verschillende landen: bv. klant A op operator A in België en klant B met Belgisch nummer bij operator B in land B. Van netwerk A kan enkel worden verwacht de oproep te vervoeren naar het voor dit netwerk meest optimale interconnectiepunt op basis van de informatie beschikbaar in het nummer. Eventuele meerkosten door het extraterritoriaal karakter moeten door operator B gedragen worden.

Dit suggereert dat het extraterritoriaal gebruik van E.164-nummers geen problemen met zich brengt voor de betrokken regulatoren in geen van beide landen.

Nummeroverdraagbaarheid en concurrentieoverwegingen

Een gebruiker in het buitenland met een Belgisch extraterritoriaal E.164-telefoonnummer kan zijn telefoonnummer enkel overdragen naar een operator die het Belgische nummeroverdraagbaarheidssysteem ondersteunt. Met andere woorden als een operator in het buitenland deze klant zou willen terugwinnen, zou deze operator verplicht zijn om zich aan te sluiten op het Belgische nummeroverdraagbaarheidssysteem. Operatoren zouden dan alle systemen uit alle landen moeten ondersteunen wat operationeel, gezien de diversiteit, maar ook financieel niet haalbaar is.

§ 7 van de wet betreffende de elektronische communicatie van 13 juni 2005 bepaalt: “De operatoren aan wie telefoonnummers uit het nationale nummerplan werden toegewezen, bieden de faciliteit nummeroverdraagbaarheid aan”. Deze bepaling moet zo geïnterpreteerd worden dat ook operatoren die hun klanten geregistreerd in het buitenland Belgische nummers toekennen het Belgische nationale systeem en recht van nummeroverdraagbaarheid moeten aanbieden

Indien deze operatoren zulk een consequentie niet zouden aanvaarden, treden er ongewenste anti-competitieve effecten op voor andere operatoren die belet zouden worden de gebruiker met behoud van zijn nummer naar zijn netwerk te laten overstappen en zou de abonnee botsen op een barrière tegen het veranderen van operator.

Bewaren van de gegevens

Artikel 126 van de wet betreffende de elektronische communicatie legt de operatoren de verplichting op om sommige identificatie- en verkeersgegevens te bewaren (niet de inhoud). De lijst van de gegevens die bewaard moeten blijven is terug te vinden in het koninklijk besluit van 19 september 2013 tot uitvoering van artikel 126.

Artikel 126 en het koninklijk besluit van 19 september 2013 werden aangenomen om Richtlijn 2006/24/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 betreffende de bewaring van gegevens die zijn verwerkt in verband met het aanbieden van openbare elektronische communicatiediensten en tot wijziging van Richtlijn 2002/58/EG in Belgisch recht om te zetten.

Het koninklijk besluit van 19 september 2013 doet geen uitspraak over de plaats waar deze gegevens fysisch moeten worden bewaard. In een arrest van 8 april 2014 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie echter Richtlijn 2006/24/EG nietig verklaard onder andere omdat die richtlijn niet voorschrijft “*dat de betrokken gegevens op het grondgebied van de Unie (zelf onderstreept) moeten worden bewaard, zodat niet ten volle is gewaarborgd dat een onafhankelijke autoriteit toezicht houdt op de inachtneming van de in de twee vorige punten bedoelde vereisten inzake bescherming en beveiliging, zoals uitdrukkelijk wordt voorgeschreven door artikel 8, lid 3, van het Handvest. Een dergelijk toezicht op basis van het Unierecht is evenwel*

*van wezenlijk belang voor de bescherming van personen bij de verwerking van persoonsgegevens (zie in die zin arrest Commissie/Oostenrijk, C-614/10, EU:C:2012:631, punt 37)."*¹⁵

De verplichting om sommige identificatie- en verkeersgegevens te bewaren is onafhankelijk van het type van E.164-nummers (en E.212-identificatienummers) en geldt gelet op het uitvoeringsbesluit van 19 september 2013 ook voor eventuele buitenlandse E.164-nummers (en E.212-identificatienummers) die hier extraterritoriaal worden gebruikt. De uitbater van deze buitenlandse nummers heeft als operator in België de verplichting van kennisgeving (artikel 9, § 1) en is onderhevig aan de dataretentiewetgeving.

Medewerking met de gerechtelijke overheden en de veiligheids- en inlichtingendiensten

Artikel 3 van het koninklijk besluit van 9 januari 2013 houdende modaliteiten voor de wettelijke medewerkingsplicht bij gerechtelijke vorderingen met betrekking tot elektronische communicatie¹⁶ is eveneens van toepassing op extraterritoriale nummers. Immers, artikel 3 stelt: "*§ 1. Voor de toepassing van artikel 46bis, § 2, van het Wetboek van strafvordering delen de Coördinatieceel Justitie van de operatoren van elektronische communicatienetwerken die geen nummeringscapaciteit toegewezen gekregen hebben in het nationale nummeringsplan bedoeld in artikel 11, § 1 van de wet van 30 juni 2005, en de Coördinatieceel Justitie van de verstrekkers van elektronische communicatiediensten, bij ontvangst van de vordering bedoeld in artikel 46bis, § 1, van het Wetboek van strafvordering, en behoudens andersluidende bepalingen in de vordering, de gevorderde gegevens in werkelijke tijd mee aan de onderzoeksrechter, de procureur des Konings of de officier van gerechtelijke politie, volgens de in artikel 10bis bepaalde nadere regels.*

§ 2. Voor de toepassing van artikel 46bis, § 2, van het Wetboek van strafvordering, staat de Coördinatieceel Justitie van iedere operator die nummeringscapaciteit heeft toegewezen gekregen in het nationale nummeringsplan bedoeld in artikel 11, § 1 van de wet van 13 juni 2005, de dienst NTSU-CTIF toe de databank met het klantenbestand te consulteren. De toegang wordt geconcretiseerd via een beveiligde internettoepassing, langs dewelke de operator een elektronisch verzoek zal ontvangen waarbij hij gehouden is dit verzoek geautomatiseerd en onmiddellijk te behandelen en te beantwoorden.

De dienst NTSU-CTIF bepaalt de verdere technische details van deze procedure. Slechts bij ontvangst van de vordering bedoeld in artikel 46bis, § 1, consulteert de dienst NTSU-CTIF deze databank. De dienst NTSU-CTIF bewaart een log en maakt een journaal op van iedere toegang en consultatie van de databank. Zij neemt tevens de nodige fysieke en softwarematige maatregelen om in een passend beveiligingsniveau te voorzien."

Hieruit volgt dat buiten een stijging van de complexiteit het extraterritoriaal gebruik van nummers geen impact heeft op het vervullen van deze wettelijke verplichting.

¹⁵ Europees Hof van Justitie, 8 april 2014, C-293/12 en C-594/12, nr. 68.

¹⁶ Artikel 3 van het koninklijk besluit van 12 oktober 2010 houdende de nadere regels voor de wettelijke medewerkingsplicht bij vorderingen door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten met betrekking tot elektronische communicatie bevat een gelijkaardige bepaling.

Vragen

IX. Bent u het eens met de bovenstaande analyse?

Het observeren en onderscheppen van communicaties wordt niet gedaan op basis van een nummer zoals een E.164-nummer. Hoogstens wordt het nummer gebruikt als een “sleutel” om op basis van een bevelschrift van de onderzoeksrechter het proces te starten. De eigenlijke interceptie vindt plaats op het niveau van de lijn (fysisch of virtueel). Eventueel kan (zie hierboven) het wel moeilijker worden om de “eigenaar” van een nummer terug te vinden.

Gebruikers en operatoren

Voordelen van het extraterritoriaal gebruik van nummers zijn er vooral voor de gebruikers en operatoren. Zo kunnen gebruikers dan hun “oud” nummer behouden als ze verhuizen naar een ander land waardoor oproepers vanuit het land dat ze verlaten genieten van lokale, meestal goedkopere tarieven. Operatoren kunnen hun billing en operationele systemen optimaliseren als ze slechts één nummerreeks moeten ondersteunen voor verschillende landen. Dit is vooral belangrijk bij bepaalde gespecialiseerde diensten zoals M2M.

Aan de andere kant zouden oproepende gebruikers kunnen geconfronteerd worden met tarieven van internationale aard, ook al bellen zij naar hun buur of afgeschrikt worden te bellen naar een nummer, omdat ze een internationaal nummer zien, hoewel hun correspondent eigenlijk in hetzelfde land verblijft.

Het BIPT vraagt zich af of er zich door het extraterritoriaal gebruik van nummers nog andere problemen kunnen stellen inzake transparantie op vlak van eindgebruikerstarieven.

Domiciliëring versus plaats “verbruik” van dienst

Verder moet een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds het criterium domiciliëring gebruiker en anderzijds de plaats van gebruik van nummers door de gebruiker. De domiciliëring is het hoofdadres van iemand, nl. het adres waar hij ingeschreven is in het bevolkingsregister. Bij bedrijven komt dit overeen met de maatschappelijke of exploitatiezetel.

Domiciliëring lijkt een minder geschikt criterium om het extraterritoriaal gebruik te definiëren omdat het de plaats is waar de elektronische-communicatiedienst wordt “verbruikt” die bepaalt welke regulering van toepassing is met uitzondering van de nummeringsregulering en de regulering inzake verwerking van verkeersgegevens (artikel 122 WEC).

c. Mogelijke denkpiste

Het occasioneel extraterritoriaal gebruik van E.164-nummers is sinds vele jaren een algemeen aanvaarde praktijk. Klachten hierover zijn uitgebleven. De uitbreiding naar ook een meer permanent gebruik lijkt aangewezen.

Voor een toepassing zoals M2M zijn er voor zowel E.164-nummers als E.212-identificatienummers gezien hun specifieke karakter (bv. nooddiensten niet relevant) geen problemen te verwachten bij permanent gebruik en stelt het BIPT voor om dit toe te laten. Dit omvat het extraterritoriaal gebruik in beide richtingen: zowel buitenlandse nummeringshulpbronnen in België als Belgische in het buitenland. Natuurlijk is het nog steeds mogelijk dat buitenlandse wetgeving dit niet toestaat.

Het permanent extraterritoriaal gebruik van E.164- nummers voor andere toepassingen ligt delicaat gelet op mogelijke problemen voor de eindgebruiker op juridisch, technisch en organisationeel vlak. Het BIPT overweegt desalniettemin om als uitgangspunt voor haar beleid elke concrete aanvraag te onderzoeken en op basis van een afweging tussen de voor- en nadelen al dan niet de toelating te geven om nummers extraterritoriaal te gebruiken. Kan u zich hierin vinden en welke oplossingen moeten volgens u worden aangenomen om deze problemen te vermijden?

5. Vervolgtraject

Bovenstaande thema's geven de richting aan waarin het BIPT wil evolueren met een nieuw regelgevend kader. Deze raadpleging is een eerste oriënterende stap in dit proces. Na de schriftelijke raadpleging zal de Raad van het BIPT, rekening houdend met de feedback, deze problematiek verder bestuderen.

Op basis hiervan zal aan de voogdijminister, een dossier worden overhandigd met eventueel de vraag om een principiële akkoord te verkrijgen om het koninklijk besluit van 27 april 2007 betreffende het beheer van de nationale nummeringsruimte en de toekenning en intrekking van gebruiksrechten voor nummers (BS 28 juni 2007) te herzien volgens de krachtlijnen zoals vooropgesteld in de rapportering van het BIPT aan de voogdijminister van de uitkomst van deze raadpleging.

Indien de voogdijminister hiermee akkoord is zal het BIPT een ontwerp van KB maken dat deze krachtlijnen omzet in een concrete tekst en voor raadpleging voorleggen. Alhoewel er nog veel onzekerheden zijn, wordt dit verwacht voor eind 2015.

Charles Cuvelliez
Lid van de Raad

Axel Desmedt
Lid van de Raad

Luc Vanfleteren
Lid van de Raad

Jack Hamande
Voorzitter van de Raad