Autoriteit
Consument & Markt

Beleidsregel aankiesbaarheid 112

Concept - ter consultatie

CONCEPT

Markten goed laten werken voor mensen en bedrijven

Beleidsregel aankiesbaarheid 112

De Autoriteit Consument en Markt,

Geeft met deze beleidsregel duidelijkheid over haar beleid omtrent de verplichting om alarmnummer 112 zonder toegangsbelemmeringen aan gebruikers ter beschikking te stellen en de gegevens die hierbij dienen te worden verstrekt,

Gelet op de artikelen 4.1, eerste lid, 7.7, eerste en tweede lid, 11.10, eerste en tweede lid, van de Telecommunicatiewet en artikel 3 onder a en Bijlage 1 bij het Nummerplan telefoon- en ISDN-diensten, gelezen in samenhang met artikel 4:81, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht,

Besluit:

Artikel 1 – Begripsbepalingen

In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

Abonnee: abonnee, als bedoeld in artikel 1.1 van de Tw;

ACM: de Autoriteit Consument en Markt, genoemd in artikel 2, eerste lid, van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt;

Gebruiker: gebruiker, als bedoeld in artikel 11.1, onderdeel a, van de Tw;

Locatiegegevens: locatiegegevens, als bedoeld in artikel 11.1, onderdeel d, van de Tw;

Nummerplan: Nummerplan telefoon- en ISDN-diensten;

Nummer- en identiteitsgegevens: het nummer van het oproepende netwerkaansluitpunt, de naam, en de beschikbare adres-, postcode- en woonplaatsgegevens van de abonnee, als bedoeld in artikel 11.10, eerste lid, van de Tw;

Openbaar elektronisch communicatienetwerk: openbaar elektronisch communicatienetwerk, als bedoeld in artikel 1.1 van de Tw;

Openbare elektronische communicatiedienst: openbare elektronische communicatiedienst, als bedoeld in artikel 1.1 van de Tw;

Openbare telefoondienst: openbare telefoondienst, als bedoeld in artikel 1.1 van de Tw;

Oproep: oproep, als bedoeld in artikel 11.1, onderdeel f, van de Tw;

Tw: Telecommunicatiewet;

112: het Europees alarmnummer 112, genoemd in Bijlage 1 bij het Nummerplan.

Artikel 2 – Toegang tot 112

Naar het oordeel van de ACM zijn aanbieders van mobiele openbare elektronische communicatienetwerken en van mobiele openbare telefoondiensten op grond van artikel 7.7, eerste lid, van de Tw verplicht ervoor te zorgen dat 112 voor hun gebruikers aankiesbaar is via alle gebruikelijke aansluittechnologieën waarmee binnen de betreffende dienst uitgaande gesprekken naar een nummer in het Nummerplan worden aangeboden.

CONCEPT

Artikel 3 – Verstrekken van locatiegegevens

1. De ACM verstaat onder de op een oproep naar 112 betrekking hebbende locatiegegevens als bedoeld in artikel 11.10, tweede lid, van de Tw zowel netwerkgebaseerde als handsetgebaseerde locatiegegevens.

2. De ACM is van oordeel dat aanbieders van mobiele openbare elektronische communicatienetwerken en mobiele openbare elektronische communicatiediensten op grond van artikel 11.10, tweede lid, van de Tw ertoe verplicht zijn om bij oproepen naar 112 gelijktijdig de op die oproep betrekking hebbende netwerkgebaseerde en handsetgebaseerde locatiegegevens te verstrekken aan de beheerder van 112, voor zover zij over die gegevens kunnen beschikken.

Artikel 4 – Volgorde van de aankiesbaarheid

Naar het oordeel van de ACM verplicht artikel 11.10, eerste en tweede lid, van de Tw aanbieders van mobiele openbare elektronische communicatienetwerken en mobiele openbare elektronische communicatiediensten ertoe om, indien een oproep naar 112 bij aanvang van die oproep tot stand kan worden gebracht met gebruikmaking van verschillende aansluittechnologieën, die oproep tot stand te brengen met gebruikmaking van de aansluittechnologie waarmee de meest volledige locatiegegevens en nummer- en identiteitsgegevens kunnen worden verstrekt.

Artikel 5 – Citeertitel

Deze beleidsregel wordt aangehaald als: Beleidsregel aankiesbaarheid 112.

Artikel 6 – Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt in werking op 1 januari 2021.

Den Haag, […]

De Autoriteit Consument en Markt,

T.M. Snoep

M.R. Leijten

C.M.L. Hijmans van den Bergh

CONCEPT

Toelichting

1. Algemeen deel

Aanleiding en achtergrond

De Autoriteit Consument en Markt (ACM) is ingevolge de Telecommunicatiewet (Tw) belast met het toezicht op de aankiesbaarheid van alarmnummers (artikel 7.7, eerste lid, van de Tw) en op de verstrekking van gegevens bij oproepen naar alarmnummers (artikel 11.10, eerste en tweede lid, van de Tw). Het enige telefoonnummer dat op dit moment in Nederland als alarmnummer is aangewezen, is 112. Dit is het telefoonnummer om snel in contact te komen met de hulpdiensten (politie, ambulance of brandweer).

112 wordt in veruit de meeste gevallen gebeld vanaf een mobiel toestel. Momenteel lopen deze oproepen primair via het 2G- of 3G-netwerk van de mobiele aanbieders. Dit geldt ook als voor andere spraakcommunicatie gebruik wordt gemaakt van 4G (ook wel Voice over LTE (VoLTE)) en/of Voice over WiFi (VoWiFi). Toestellen schakelen dan voor 112-oproepen over naar 2G of 3G.

Het gebruik van 2G/3G voor oproepen naar 112 heeft tot gevolg dat er geen oproepen kunnen worden gedaan op plaatsen waar de dekking van 2G en 3G ontoereikend is. Op sommige van deze plaatsen – denk bijvoorbeeld aan kelders of liften – kan het zijn dat er weliswaar geen 2G of 3G beschikbaar is, maar wel VoWiFi. Bovendien hebben verscheidene mobiele aanbieders vanwege het toenemende gebruik van 4G aangekondigd hun 2G- of 3G-netwerk af te gaan schakelen. De aankiesbaarheid van 112 als bedoeld in artikel 7.7 van de Tw mag hierdoor niet in het geding komen.

De ACM heeft van verscheidene mobiele aanbieders vragen gekregen over de manier waarop zij in het licht van de hiervoor geschetste ontwikkelingen gevolg dienen te geven aan de voor 112 geldende aankiesbaarheidsverplichting. Ook bestaat er bij deze aanbieders onduidelijkheid over de gegevens die zij bij het afwikkelen van spraakcommunicatie met 112 mee dienen te zenden. Om de toegankelijkheid van 112 te borgen – nu, maar ook bij de invoering van nieuwe technieken als 5G – ziet de ACM aanleiding via deze beleidsregel duidelijkheid te geven over de voor mobiele aanbieders geldende verplichtingen op het gebied van aankiesbaarheid en gegevensverstrekking.

Deze beleidsregel is alleen van toepassing op aanbieders van mobiele openbare elektronische communicatienetwerken, mobiele openbare elektronische communicatiediensten en mobiele openbare telefoondiensten, aangezien de hiervoor geschetste problematiek zich niet voordoet bij vaste netwerken en diensten. Dit laat uiteraard onverlet dat ook aanbieders van vaste netwerken en diensten dienen te voldoen aan de verplichtingen op het gebied van aankiesbaarheid en gegevensverstrekking.

Daarnaast ziet deze beleidsregel alleen op nummergebaseerde spraakdiensten. Dit betekent dat de beleidsregel niet van toepassing is op zogenaamde diensten zoals bijvoorbeeld WhatsApp en Skype waarmee spraakcommunicatie tot stand kan worden gebracht zonder dat daarbij gebruik wordt gemaakt van een nummer zoals dat bedoeld is in de Telecommunicatiewet.

Inwerkingtreding

De ACM begrijpt dat deze beleidsregel impact heeft op de bedrijfsvoering van mobiele aanbieders. Daarom voorziet de beleidsregel in een overgangstermijn, waarbinnen aanbieders de noodzakelijke aanpassingen aan hun netwerk kunnen doorvoeren.

CONCEPT

Implementatie Europese Telecomcode

Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) is momenteel bezig met de implementatie van Richtlijn 2018/1972 van 11 december 2018 tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie (de Telecomcode).[1] De implementatie van de Telecomcode zal naar verwachting leiden tot een groot aantal wijzigingen in de Telecommunicatiewet.

De aankiesbaarheidsverplichting voor 112 blijft in de Telecomcode gehandhaafd.[2] Voor zover de Nederlandse implementatie van de Telecomcode daartoe aanleiding geeft, bijvoorbeeld omdat bepaalde definities worden aangepast, zal de ACM deze beleidsregel hiermee ten tijde van de implementatie in lijn brengen.

2. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 2 – Toegang tot 112

In artikel 2 geeft de ACM aan wat zij verstaat onder het 'zonder toegangsbelemmeringen ter beschikking stellen' van een alarmnummer, als bedoeld in artikel 7.7, eerste lid, van de Tw. Het alarmnummer dient aankiesbaar te zijn via alle gebruikelijke aansluittechnologieën waarmee binnen de betreffende dienst ook andere uitgaande gesprekken naar een nummer in het Nummerplan tot stand kunnen worden gebracht. Op deze manier wordt geborgd dat gebruikers 112 kunnen aankiezen op dezelfde wijze als zij 'reguliere' gesprekken tot stand kunnen brengen.

De verplichting is beperkt tot alle *binnen de dienst gebruikelijke* aansluittechnologieën waarmee uitgaande gesprekken worden aangeboden. Dit betekent dat aanbieders de ruimte houden om zelf te bepalen hoe zij hun netwerk of dienst technisch willen inrichten.

Artikel 3 – Verstrekken van locatiegegevens

Artikel 11.10, tweede lid, van de Tw bepaalt dat een aanbieder die locatiegegevens kan verwerken omtrent abonnees of gebruikers, verplicht is deze locatiegegevens te verstrekken aan de beheerder van 112. Locatiegegevens zijn – zo blijkt uit artikel 11.1, onderdeel d, van de Tw – gegevens die worden verwerkt in een openbaar elektronisch communicatienetwerk of een openbare elektronische communicatiedienst waarmee de geografische positie van de randapparatuur van een gebruiker van een openbare elektronische communicatiedienst wordt aangegeven. Met artikel 3 van deze beleidsregel wil de ACM verduidelijken dat onder dit begrip zowel netwerkgebaseerde als handsetgebaseerde locatiegegevens dienen te worden verstaan.

Het is momenteel in Nederland gebruikelijk dat aanbieders bij een oproep naar 112 de locatie doorgeven van de zendmast waarmee de beller verbonden is. De nauwkeurigheid van deze (netwerkgebaseerde) informatie is afhankelijk van de afstand van de beller tot de zendmast. Gemiddeld genomen zal de nauwkeurigheid groter zijn op plaatsen waar de dichtheid van zendmasten groter is, zoals in stedelijk gebied.

Sinds enige tijd is het ook mogelijk om bij een oproep naar 112 locatiegegevens te verstrekken die niet uit het netwerk zelf afkomstig zijn, maar uit het mobiele toestel (de handset) van de beller. Bij Advanced Mobile Location (AML) wordt de locatie van de beller bepaald aan de hand van

[1] Zie onder andere TK 35 368 en https://www.internetconsultatie.nl/telecomcode.

[2] Artikel 109 van de Telecomcode.

CONCEPT

satellietnavigatiesystemen zoals GPS en de sterkte van gemeten WiFi-signalen. In de meeste gevallen levert AML een nauwkeurige locatiebepaling op, met afwijkingen die in veel gevallen kleiner zijn dan 10 meter. In Nederland wordt locatiebepaling aan de hand van AML inmiddels ondersteund voor de nieuwere versies van zowel Android als iOS.[3] Dit betekent dat voor bellers met een geschikt toestel automatisch nauwkeurige locatie-informatie wordt doorgegeven bij een 112-oproep. Deze informatie wordt verzonden door middel van een SMS.

Handsetgebaseerde gegevens zoals AML zijn bij uitstek geschikt om de geografische positie van de randapparatuur van de beller aan te geven. Daarom merkt de ACM deze gegevens aan als locatiegegevens in de zin van artikel 11.1, onderdeel d, van de Tw. Dit betekent dat aanbieders op grond van artikel 11.10, tweede lid, van de Tw gehouden zijn om bij oproepen naar 112 ook de op die oproep betrekking hebbende handsetgebaseerde locatiegegevens te verstrekken, voor zover zij over deze gegevens kunnen beschikken. Vanwege de gebondenheid aan SMS geldt voor AML-gegevens namelijk dat deze niet in alle gevallen door de aanbieder zullen kunnen worden verwerkt. Zo is het voor SIM-kaartloze toestellen of toestellen die via een gastnetwerk bellen niet mogelijk om SMS-berichten te verzenden.

De ACM merkt op dat in artikel 109, zesde lid, van de Telecomcode een uitdrukkelijke verplichting voor lidstaten is opgenomen om ervoor te zorgen dat bij oproepen naar 112 niet alleen netwerkgebaseerde locatiegegevens worden verstrekt, maar ook (waar beschikbaar) handsetgebaseerde informatie over de locatie van de oproeper. Deze verplichting wordt naar verwachting geïmplementeerd in artikel 11.10 van de Tw. Er is volgens de ACM echter geen reden om deze implementatie af te wachten, alvorens aanbieders te verplichten om handsetgebaseerde locatiegegevens aan te leveren. Zoals blijkt uit hetgeen hiervoor is overwogen, biedt de tekst van de huidige Telecommunicatiewet daarvoor immers reeds een rechtsgrondslag.

Artikel 4 – Volgorde van aankiesbaarheid

Ten behoeve van de kwaliteit van de hulpdienstverlening en het voorkomen van misbruik van alarmnummers is het wenselijk dat bij een oproep zo compleet mogelijke nummer- en identiteitsgegevens en locatiegegevens worden verstrekt. De mogelijkheden om gegevens te verstrekken zijn echter niet bij alle aansluittechnologieën gelijk. Aanbieders zijn daarbij – zo volgt uit artikel 11.10 van de Tw – alleen gehouden gegevens te verstrekken voor zover zij daartoe in staat zijn. De verplichting om nummer- en identiteitsgegevens te verstrekken geldt immers alleen voor aanbieders die nummeridentificatie aanbieden (artikel 11.10, eerste lid, van de Tw) en de verplichting om locatiegegevens te verstrekken geldt alleen voor aanbieders die dergelijke gegevens kunnen verwerken (artikel 11.10, tweede lid, van de Tw).

Hoewel aanbieders dus niet in alle gevallen verplicht zijn gegevens te verstrekken, mag de beschikbaarheid van parallelle aansluittechnologieën *an sich* er niet toe leiden dat er minder gegevens worden verstrekt dan op het moment van de oproep mogelijk was. Als een oproep naar 112 bij aanvang daarvan met gebruikmaking van meerdere aansluittechnologieën kan worden gedaan, dienen aanbieders derhalve maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de oproep tot stand wordt gebracht met gebruikmaking van de technologie waarmee de meest volledige nummer- en identiteitsgegevens en locatiegegevens kunnen worden verstrekt. Doen zijn dit niet, dan kan dit leiden tot een schending van artikel 11.10 van de Tw. Aanbieders zijn in een dergelijke situatie immers in

[3] https://www.landelijkemeldkamer.org/binaries/content/assets/klmo/artikelen-en-publicaties/vraag-en-antwoord-aml-versie-september-2019-.pdf.

CONCEPT

staat om de betreffende gegevens te verstrekken, en moeten dus ook maatregelen treffen om te verzekeren dat dit gebeurt.

Onder de huidige stand van de techniek acht de ACM de volgende volgorde van aankiesbaarheid aangewezen:

i) Aankiesbaarheid via het mobiele radionetwerk van de aanbieder via 2G, 3G en/of 4G (VoLTE), afhankelijk van welke van deze technologieën gebruikt wordt of worden om ook andere uitgaande gesprekken naar een nummer in het nummerplan tot stand te brengen;
ii) Aankiesbaarheid via VoWiFi;
iii) Aankiesbaarheid via het mobiele radionetwerk van een (andere) aanbieder op basis van roaming.

Bij aankiesbaarheid via het mobiele radionetwerk van de eigen aanbieder (op basis van 2G, 3G en/of 4G) kunnen de meest complete nummer- en identiteitsgegevens en locatiegegevens worden verstrekt. Oproepen die worden gedaan via het mobiele netwerk van de abonnee dienen terugbelbaar te zijn, door bij de oproep het mobiele telefoonnummer van de beller te verstrekken. Ook dienen bij de oproep de naam en de beschikbare adres-, postcode- en woonplaatsgegevens van de abonnee te worden verstrekt. Voor de locatie-informatie dienen de locatiegegevens te worden verstrekt van de zendmast waarmee de abonnee verbonden is. Daarnaast dienen (AML-)locatiegegevens vanuit het toestel te worden meegestuurd, indien deze functionaliteit door het toestel van de abonnee wordt ondersteund.

Indien er op de locatie van de beller geen dekking is van het mobiele netwerk van de abonnee, maar de abonnee wel gebruik maakt van VoWiFi, dan dient de 112-aankiesbaarheid te verlopen via VoWiFi. Ook oproepen gedaan via VoWiFi dienen terugbelbaar te zijn en te worden vergezeld van de naam en de beschikbare adres-, postcode- en woonplaatsgegevens van de abonnee. Daarnaast dienen (AML-) locatiegegevens vanuit het toestel te worden meegestuurd, indien deze functionaliteit door het toestel van de abonnee wordt ondersteund.

Is er geen dekking van het mobiele netwerk van de abonnee en kan de abonnee ook geen gebruikmaken van VoWiFi, of wordt er gebeld met een toestel zonder SIM-kaart, dan dient de 112-aankiesbaarheid te verlopen via roaming op een (ander) mobiel netwerk (indien beschikbaar). In dat geval is de abonnee niet terugbelbaar. Wel dient het IMEI-nummer van het bellende toestel te worden meegestuurd. Via dit IMEI-nummer kunnen vervolgens adres-, postcode- en woonplaatsgegevens van de abonnee aan de oproep worden gekoppeld. Daarnaast dient de locatie van de zendmast waarmee de abonnee verbonden is te worden meegegeven. Er kan geen AML-informatie worden meegegeven.

De ACM benadrukt dat de hiervoor omschreven volgorde van aankiesbaarheid gebaseerd is op de mogelijkheden die worden geboden door de aansluittechnologieën die op dit moment in gebruik zijn. Technologische ontwikkelingen, zoals de introductie van nieuwe aansluittechnologieën, kunnen tot wijzigingen in de voorkeursvolgorde leiden.

CONCEPT