

Aan de minister van Economische Zaken en Klimaat
Mevrouw ir. H. Herbert
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Onze referentie

MvH/RvZ/ATR4333/2026-U182

Uw referentie

Datum

9 september 2026

Onderwerp

Wijziging van de Telecommunicatiewet in verband met marktontwikkelingen, de bescherming van de consument en het toezicht op het terrein van het nummerbeleid

Geachte mevrouw Herbert,

Op 8 juli 2026 is het *Wijziging van de Telecommunicatiewet in verband met marktontwikkelingen, de bescherming van de consument en het toezicht op het terrein van het nummerbeleid* aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advies voorgelegd. Er is voor dit voorstel ook een internetconsultatie van start gegaan. De reactietermijn eindigt op 11 september 2026.

Context

De aanleiding voor het voorstel is dat het nummerbeleid in de Telecommunicatiewet al ongeveer twintig jaar grotendeels ongewijzigd is, terwijl het gebruik van telefoonnummers sterk is veranderd. Suballocatie, grensoverschrijdend nummergebruik en nieuwe vormen van nummerherkenning maken het steeds lastiger om vast te stellen wie voor een nummer verantwoordelijk is. Tegelijkertijd worden nummers misbruikt voor spoofing, phishing en bankhelpdeskfraude. Het huidige kader biedt de ACM onvoldoende mogelijkheden om hier effectief toezicht op te houden. Het voorstel moderniseert daarom het nummerbeleid, versterkt de bescherming van consumenten en sluit aan bij de bredere aanpak van online fraude. Ook vormt het een aanvulling op het Europese wetboek voor elektronische communicatie.

Inhoud van het voorstel

De wijziging van de Telecommunicatiewet regelt in hoofdzaak drie onderwerpen. Ten eerste wordt de suballocatie van nummers transparanter gemaakt. Telecomaanbieders die toegekende nummers aan andere aanbieders beschikbaar stellen, moeten dit registreren en informatie daarover aan de ACM verstrekken. Ook worden de verantwoordelijkheden van de betrokken partijen verduidelijkt.

Ten tweede wordt het structurele gebruik van Nederlandse nummers in het buitenland en buitenlandse nummers in Nederland gereguleerd. Uitgangspunt is dat dit alleen is toegestaan als

Contact:

Postbus 16228
2500 BE DEN HAAG

Bezoekadres: Rijnstraat 50
2515 XP DEN HAAG

info@atr-regeldruk.nl
www.adviescollegeregeldruk.nl

Tel: 070-310 86 66

daarvoor een specifieke binding met de desbetreffende markt of een andere wettelijke uitzondering bestaat. Ten derde worden de regels voor nummerherkenning aangescherpt, zodat effectiever kan worden opgetreden tegen spoofing en phishing, onder meer bij telefonie en sms.

Daarnaast krijgt de ACM ruimere bevoegdheden om bij de uitgifte en het gebruik van nummers op frauderisico's te toetsen, voorschriften te stellen en handhavend op te treden. Ook worden regels gesteld over het nummerregister, nummerportering en de toegang tot gegevens over nummergebruik. Verder wordt een grondslag aangescherpt om aanbieders bij lagere regelgeving te verplichten gebruikers van prepaid-simkaarten te registreren.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

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

1. Nut en noodzaak

Nut en noodzaak van het voorstel zijn in de toelichting voldoende onderbouwd. Het bestaande nummerbeleid is al ongeveer twintig jaar grotendeels ongewijzigd en sluit niet meer goed aan op technologische en marktontwikkelingen, zoals suballocatie en het structurele gebruik van nummers buiten het land van uitgifte. Hierdoor is niet altijd duidelijk welke marktpartij verantwoordelijk is voor het gebruik van een nummer en beschikt de ACM niet steeds over de informatie en bevoegdheden die nodig zijn voor effectief toezicht.

Ook de problematiek rond nummerportabiliteit is uitgewerkt. Door suballocatie en langere ketens van aanbieders is bij het overstappen niet altijd duidelijk welke partij het nummer beheert en verantwoordelijk is voor het porteren of teruggeven daarvan. Dit kan overstapproblemen veroorzaken en belemmert het toezicht. Het voorstel verduidelijkt daarom de positie en verantwoordelijkheden van nummerhouders en andere betrokken aanbieders. Ook creëert het grondslagen om gegevens over nummerportering en nummergebruik toegankelijk te maken voor de ACM, aanbieders en – waar gerechtvaardigd – derden. Tegelijkertijd kan de openbare toegang tot gevoelige gegevens, zoals informatie waaruit een porteerdatum kan worden afgeleid, worden beperkt om acquisitie en fraude te voorkomen.

De wijziging is daarmee noodzakelijk om zowel de werking van overstap- en porteringsprocessen te verbeteren als misbruik van nummers voor spoofing, phishing en andere vormen van online fraude tegen te gaan. Door verantwoordelijkheden te verduidelijken, informatie beter toegankelijk te maken en de ACM aanvullende bevoegdheden te geven, kan effectiever worden opgetreden en worden consumenten beter beschermd. Maatregelen die pas in lagere regelgeving worden uitgewerkt, zoals een eventuele registratieplicht voor prepaidgebruikers, zullen bij die uitwerking nog afzonderlijk op noodzaak en proportionaliteit moeten worden onderbouwd.

Het college heeft geen adviespunten die betrekking hebben op het nut en noodzaak van het voorstel.

2. *Minder belastende alternatieven*

De toelichting besteedt op verschillende onderdelen aandacht aan minder belastende alternatieven. Bij de informatieverplichtingen rond suballocatie zijn bijvoorbeeld drie varianten afgewogen. Een lichtere variant, waarbij de nummerhouder gegevens pas op verzoek van de ACM zou verzamelen en verstrekken, is niet gekozen omdat deze onvoldoende waarborgt dat de gegevens tijdig en volledig beschikbaar zijn. Bij meervoudige suballocatie zou de identiteit van betrokken aanbieders bovendien via meerdere schakels moeten worden achterhaald. Ook een zwaardere variant, waarbij alle gegevens over iedere terbeschikkingstelling standaard aan de ACM worden verstrekt, is overwogen. Deze variant leidt volgens de toelichting tot hogere administratieve lasten en toezichtskosten. Het voorstel kiest daarom voor een tussenvorm: nummerhouders moeten de relevante gegevens registreren, maar hoeven deze in bepaalde gevallen alleen op verzoek aan de ACM te verstrekken. Daarbij kan voor een deel worden aangesloten bij bestaande registraties en geautomatiseerde gegevensuitwisseling via het COIN-platform.

Ook bij nummerportabiliteit bevat de toelichting een afweging. Een vrijwillige aanpak, waarbij aanbieders binnen het marktcentrale platform zelf zorgen voor voldoende zichtbaarheid van de nummerlatende en nummerontvangende aanbieder, heeft volgens de toelichting niet bij alle marktpartijen tot voldoende verbetering geleid. Daarom wordt gekozen voor wettelijke identificatieverplichtingen binnen het porteringsproces. Als alternatief is overwogen om meer gegevens over geporteerde nummers via het openbare nummerregister van de ACM beschikbaar te stellen. Dit alternatief is afgewezen, omdat openbaarmaking risico's meebrengt op ongewenste acquisitie, spoofing en phishing en de gegevens voornamelijk relevant zijn voor de rechtstreeks bij de portering betrokken aanbieders. De gekozen oplossing sluit aan bij een bestaand marktproces en richt de informatieverstrekking daardoor gericht op de partijen die deze informatie nodig hebben.

Bij de bestrijding van spoofing wordt eveneens aangesloten bij bestaande initiatieven van de telecomsector, zoals het SMS Sender ID Register en het Anti-Spoofing Register. De wettelijke maatregelen zijn bedoeld om deze vormen van zelfregulering te ondersteunen en marktbrede toepassing mogelijk te maken. De toelichting vermeldt daarnaast dat het voorschrijven van specifieke technische standaarden op dit moment niet opportuun is, omdat deze standaarden nog in ontwikkeling zijn. Hiermee wordt voorkomen dat aanbieders voortijdig worden verplicht te investeren in een bepaalde technische oplossing. Voor een eventuele marktbrede verplichting om interconnectievergoedingen op te schorten bij structureel problematisch verkeer wordt daarentegen verwacht dat zelfregulering onvoldoende effectief zal zijn.

Voor een eventuele registratieplicht voor gebruikers van prepaid-simkaarten bevat het wetsvoorstel vooral een wettelijke grondslag. De effectiviteit, proportionaliteit, uitzonderingen en mogelijke alternatieven voor deze registratieplicht moeten nog nader worden onderzocht en bij lagere regelgeving worden uitgewerkt, waarin deze registratieplicht dan ook eventueel wordt vastgelegd.

Het college heeft geen adviespunten die betrekking hebben op minder belastende alternatieven voor de gekozen beleidsinstrumenten.

3. Werkbaarheid

Het voorstel sluit zoveel mogelijk aan bij bestaande bedrijfsprocessen en voorzieningen in de telecomsector. Zo kunnen de registratie en uitwisseling van gegevens over suballocatie en nummerportabiliteit grotendeels plaatsvinden via bestaande geautomatiseerde processen en het COIN-platform. Ook beschikken aanbieders veelal al over de benodigde gegevens in hun contracten en relatiebestanden. Voor nummerportabiliteit is slechts een relatief beperkte technische aanpassing van het bestaande platform nodig. Verder wordt voor bestaande suballocaties een overgangstermijn van twaalf maanden geboden, zodat bedrijven hun administratie en bedrijfsvoering kunnen aanpassen.

Ook bij het extraterritoriale gebruik van nummers en nummerherkenning wordt rekening gehouden met de praktische uitvoering. Voor de toetsing van gebruikers kan in beginsel worden aangesloten bij identiteits- en adresgegevens die aanbieders al bij het afsluiten van abonnementen vastleggen. Specifieke technische standaarden voor nummerherkenning worden nog niet voorgeschreven, omdat deze nog in ontwikkeling zijn. Daarmee wordt voorkomen dat aanbieders voortijdig hun systemen moeten aanpassen aan een standaard die mogelijk nog wijzigt.

Een deel van de concrete informatieverplichtingen, technische maatregelen, uitzonderingen en controles wordt pas bij lagere regelgeving vastgesteld. De gevolgen daarvan kunnen daardoor nu nog niet volledig worden beoordeeld. Dit geldt bijvoorbeeld voor de gegevens die via het COIN-platform toegankelijk moeten worden gemaakt en een mogelijke registratieplicht voor prepaidgebruikers.

Het college constateert daarom dat bij het ontwerp van het wetsvoorstel aantoonbaar rekening is gehouden met de werkbaarheid, maar een aantal zaken nog in onderliggende regelgeving zal worden uitgewerkt.

3.1 Het college adviseert om bij de verdere uitwerking nadrukkelijk de kleinere aanbieders en micro-ondernemingen te betrekken en per verplichting inzichtelijk te maken of deze binnen hun bestaande processen, systemen en beschikbare capaciteit uitvoerbaar is.

Personen die langdurig of frequent in het buitenland verblijven krijgen mogelijk te maken met het voorstel, maar het effect kan nog niet volledig worden beoordeeld. Het voorstel reguleert het gebruik van Nederlandse nummers in het buitenland, maar de voorwaarden waaronder dit gebruik wordt toegestaan en de uitzonderingen op het verbod worden pas bij lagere regelgeving uitgewerkt. Daardoor is nog niet duidelijk welke gevolgen het voorstel heeft voor bijvoorbeeld grenswerkers, expats, overwinteraars, internationale studenten, zeevarenden en personen die voor hun werk regelmatig of gedurende langere perioden in het buitenland verblijven.

Ook is nog onduidelijk hoe aanbieders moeten vaststellen of sprake is van toegestaan gebruik, welke binding met Nederland voldoende is, welke bewijsstukken van gebruikers mogen worden verlangd en of daarbij concrete termijnen of gebruiksgrenzen gaan gelden. Dit kan voor gebruikers leiden tot onzekerheid over het behoud en de bereikbaarheid van hun Nederlandse nummer en voor aanbieders tot aanvullende controle- en administratieve lasten.

3.2 Het college adviseert om in de huidige regelgeving een kader op te nemen voor het gebruik van Nederlandse telefoonnummers in het buitenland, omdat dit impact heeft voor de werkbaarheid van de regelgeving voor Nederlanders die zich frequent en/of langdurig in het buitenland verblijven.

3.3 Het college adviseert om bij de nadere uitwerking van de lagere regelgeving de verschillende praktijksituaties expliciet te betrekken, heldere en objectief toetsbare criteria vast te stellen en te waarborgen dat rechtmatig langdurig of frequent buitenlands gebruik niet onnodig wordt belemmerd.

4. Gevolgen regeldruk

De regeldrukeffecten van het voorstel zijn kwantitatief in kaart gebracht. De regeldruk wordt voornamelijk veroorzaakt door de nieuwe verplichtingen rond suballocatie en het extraterritoriale gebruik van nummers. De toelichting raamt de totale eenmalige lasten op € 48.000,- en de totale structurele lasten op € 118.667,- per jaar.

De eenmalige lasten hangen vooral samen met het in kaart brengen van bestaande suballocaties. Nummerhouders moeten vastleggen aan welke aanbieders zij nummers beschikbaar hebben gesteld, controleren of deze partijen in het ACM-register staan en zo nodig gegevens aan de ACM verstrekken. De toelichting gaat voor de drie landelijke netwerkexploitanten uit van ongeveer 1.000 bestaande suballocaties per aanbieder. Bij handmatige verwerking vergt dit circa 100 uur en kost dit € 4.000,- per aanbieder, in totaal € 12.000,-. Voor de overige aanbieders wordt uitgegaan van circa 50 suballocaties en vijf uur verwerkingstijd per aanbieder. Dit leidt tot € 200,- per aanbieder en in totaal € 35.000,-. De aanvullende verstrekking van gegevens aan de ACM over naar schatting 300 bestaande gevallen wordt geraamd op € 1.000,-. Samen bedragen de eenmalige lasten daarmee € 48.000,-.

De structurele lasten van € 118.667,- per jaar worden volgens de toelichting vrijwel volledig veroorzaakt door de controle op toegestaan extraterritoriaal nummergebruik. Aanbieders die dit gebruik faciliteren, moeten toetsen of een klant voldoet aan de nog vast te stellen uitzonderingsvoorwaarden. Daarbij wordt uitgegaan van gemiddeld 200 controles per aanbieder per jaar, vijf minuten per controle en een intern uurtarief van € 40,-. Dit resulteert in circa 17 uur en € 667,- per aanbieder per jaar. Marktbreed komt de toelichting uit op € 118.667,- per jaar.

De overige regeldrukgevolgen worden als nihil of verwaarloosbaar aangemerkt. De reden daarvoor is dat aanbieders volgens de toelichting kunnen aansluiten bij bestaande contracten, klantgegevens, relatiebestanden en geautomatiseerde processen binnen het COIN-platform. De identificatie van aanbieders bij nummerportering vindt in de praktijk al veelal plaats. Ook wordt aangenomen dat bestaande systemen kunnen worden gebruikt voor de aangepaste regels over nummerherkenning. De technische aanpassing van het porteringsplatform wordt omschreven als relatief eenvoudig en beperkt van omvang.

Mede omdat een deel van de regeldruk concreet wordt bij de nadere invulling in de lagere regelgeving, is er nog geen volledig beeld van de regeldrukgevolgen.

4.1 Het college adviseert om de nog ontbrekende systeem- en implementatiekosten te ramen en om bij de lagere regelgeving de daaruit voortvloeiende eenmalige en structurele lasten afzonderlijk en marktbreed in beeld te brengen.

Dictum

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

Indienen / vaststellen nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris