

Ministerie van Economische Zaken
De heer drs M.G.H. Verhagen
Directie Telecommarkt
Postbus 20401
2500 EK 'S-GRAVENHAGE

Den Haag,

Aantal bijlage(n): 1

Uw kenmerk: DGETM-TM / 13183147

Ons kenmerk: ACM/DTVP/2013/404095

Contactpersoon: ir. M. Oderwald | Melanie.Oderwald@acm.nl | (070) 722 26 67

Onderwerp: 13.1199.38 Verzoek om uitvoeringstoets inzake wijziging van het Nummerplan voor identiteitsnummers ten behoeve van internationale mobiliteit (IMSI-nummers)

Geachte heer Verhagen,

In uw brief van 8 november 2013 verzoekt u de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) een uitvoeringstoets als bedoeld in artikel 6 van de Regeling gegevensuitwisseling ACM en ministers uit te voeren op het ontwerp van een wijziging van het Nummerplan voor identiteitsnummers ten behoeve van internationale mobiliteit (IMSI-nummers).

De wijziging van het Nummerplan verbreedt de gebruiksmogelijkheid van een mobiele netwerkcode (MNC) voor niet-openbare elektronische communicatienetwerken ten behoeve van draadloze communicatie. Ten eerste voor gebruik zonder toekenning voor lokale draadloze netwerken met een laag vermogen voor interne bedrijfstoepassingen (MNC's 970 t/m 974). Ten tweede voor gedeeld gebruik voor mobiele netwerken voor bedrijfstoepassingen met een accent op geautomatiseerde toepassingen, ook wel aangeduid als Machine-to-Machine (M2M) toepassingen (MNC's 90 en 91).

Middels deze brief geeft ACM invulling aan uw verzoek voor het verrichten van een uitvoeringstoets. Uiteraard is ACM bereid tot nader overleg over deze uitvoeringstoets.

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt
namens deze,

dr. F.J.H. Don
bestuurslid

Uitvoeringstoets betreffende wijziging van het Nummerplan voor identiteitsnummers ten behoeve van internationale mobiliteit (IMSI-nummers)

Inleiding

ACM geeft middels voorliggend stuk gevolg aan het verzoek van het ministerie van Economische Zaken een uitvoeringstoets uit te voeren op het ontwerp van een wijziging van het Nummerplan voor identiteitsnummers ten behoeve van internationale mobiliteit (IMSI-nummers) (hierna: (wijziging van) het Nummerplan). Het Nummerplan is de nationale uitwerking van aanbeveling E.212 van de Internationale Unie voor Telecommunicatie (hierna: ITU). In deze aanbeveling zijn de structuur en het gebruik van de IMSI-nummers beschreven. IMSI-nummers zijn wereldwijd in gebruik voor de identificatie van randapparaten en abonnees op mobiele netwerken.

Een IMSI-nummer bestaat volgens de aanbeveling E.212 uit drie componenten: een mobiele landencode (MCC) die de ITU uit geeft en die het land waarin het netwerk zich bevindt identificeert; een mobiele netwerkcode (MNC) die het specifieke netwerk identificeert; en een IMSI-gebruikersnummer (MSIN¹) dat een bepaalde gebruiker identificeert. De ordening en toedeling van MNC's en MSIN's vallen onder de verantwoordelijkheid van de nationale overheid.

In het huidige Nummerplan zijn de specifieke gebruiksmogelijkheden van MNC's vastgelegd. De Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) kent alle MNC's toe. De nummerhouder van de betreffende MNC beheert de MSIN's achter een MNC. De wijziging van het Nummerplan verbreedt de gebruiksmogelijkheid van de MNC voor niet-openbare elektronische communicatienetwerken ten behoeve van draadloze communicatie. Ten eerste voor gebruik zonder toekenning voor lokale draadloze netwerken met een laag vermogen voor interne bedrijfstoeepassingen (MNC's 970 t/m 974). Het gaat hier om private GSM-netwerken in de voormalige DECT guardband die sinds 1 januari 2009 zijn vrijgegeven voor vergunningvrij gebruik. Met een privaat GSM-netwerk kunnen bedrijven of instellingen op eigen terrein bellen via de eigen mobiele bedrijfscentrale. Ten tweede voor gedeeld gebruik voor mobiele netwerken voor bedrijfstoeepassingen met een accent op geautomatiseerde toepassingen, ook wel aangeduid als Machine-to-Machine (hierna: M2M) toepassingen (MNC's 90 en 91). Het doel van deze toepassing is om voor de gebruikers van grootschalige M2M-toepassingen de lock-in bij openbare mobiele netwerkaanbieders of hoge overstapkosten te vermijden. Voor deze toepassingen is het huidige nummerplan een belemmerende factor voor goede marktwerking. De wijziging van het Nummerplan beoogt deze belemmeringen weg te nemen.

In deze uitvoeringstoets beoordeelt ACM alle voorgestelde wijzigingen van het Nummerplan. Aansluitend geeft ACM de gevolgen voor de handhaving en werklast weer. Daarna volgt de conclusie.

¹ Mobile Station Identity Number

Besloten lokale draadloze netwerken (hierna: MNC's 970 t/m 974)

Lokale netwerken op basis van bijvoorbeeld laag vermogen GSM-toepassingen kunnen gebruik maken van standaarden die van toepassing zijn in openbare mobiele netwerken, zoals de 3GPP-standaard. Het voordeel hiervan is dat het mogelijk is om in dergelijke netwerken randapparatuur die al ruimschoots op de markt is (zoals mobiele telefoontoestellen) te gebruiken. Een telefoontoestel met de genoemde standaarden maakt gebruik van SIM-kaarten met daarop een combinatie van een MCC en een MNC ter identificatie van het betreffende netwerk. Met de nummerplanwijziging faciliteren de MNC's 970 t/m 974 dat lokale netwerken een driecijferige MNC kunnen gaan gebruiken.

Dit hoofdstuk gaat in op de rol van ACM bij MNC 970 t/m 974. Daarna gaat ACM in op de complicaties van deze MNC's. Het hoofdstuk sluit af met een korte conclusie.

Geen toekenning en toezicht door ACM

De Nummerplanwijziging voorziet in de IMSI-reeksen 204 970 t/m 204 974 voor netwerkintern gebruik voor de identificatie van besloten elektronische communicatienetwerken ten behoeve van draadloze communicatie zonder toekenning en toezicht vanuit ACM.

ACM constateert dat uit de toelichting op de bijlage van de Nummerplanwijziging, bedoeld in artikel 2, tweede lid van de Nummerplanwijziging duidelijk volgt dat de zescijferige combinaties van mobiele landencode en mobiele netwerkcode 204 970 t/m 204 974 in de reeks 204 97 geen deel uit maken van het Nummerplan. Deze zescijferige combinaties kent ACM niet toe. Besloten elektronische communicatienetwerken kunnen deze zescijferige combinaties vrij gebruiken voor netwerk intern gebruik ten behoeve van draadloze communicatie. Nummers die voor toekenning beschikbaar zijn bevinden zich uitsluitend in de nummerblokken die zijn aangegeven in de bijlage van de Nummerplanwijziging.

Complicaties gemengd gebruik van tweecijferige en driecijferige MNC's in dezelfde MCC

In Nederland zijn onder MCC 204 nog geen driecijferige MNC's in gebruik. Nagenoeg alle MNC's die ACM heeft uitgegeven bestaan uit twee cijfers. Door de Nummerplanwijziging zullen Nederlandse netwerken voor het eerst driecijferige MNC's in gebruik nemen.

ACM constateert in dit kader dat het gebruik van zowel tweecijferige als driecijferige MNC's binnen een enkele Mobile Country Code (MCC) niet conform internationale standaarden van ITU en 3GPP is en vanwege mogelijke technische complicaties raadt 3GPP het af. Begin 2013 heeft ACM onderzoek uit laten voeren naar de mogelijkheden om driecijferige MNC's uit te geven. Aanleiding voor dit onderzoek was dat ACM wilde weten of het mogelijk is om MNC's efficiënter te gebruiken. In dit onderzoek trekt Dialogic² de conclusie³ dat deze technische complicaties betrekking hebben op

² Feasibility study to assign 3-digit MNC codes to mobile network operators in the Netherlands, Dialogic (2013).

³ Hoewel het gebruik van 3-cijferige MNC's is gespecificeerd (en toegestaan) in versie "E.212 Amendment 3, (06/2011)", is dat NIET het geval voor het *gemengde gebruik* van twee- en driecijferige MNC's in een enkel land (MCC). Ook 3GPP TS 23.003 V12.0.0, uit september 2013, specificeert: "A mixture of two and three digit MNC codes within a single MCC area is not recommended and is outside the scope of this specification." Daarmee is het mogelijk dat apparaten die perfect aan de allernieuwste release van 3GPP voldoen gemengd gebruik niet ondersteunen.

incompatibiliteit van randapparatuur en op problemen bij afwikkeling in roaming- en billingsystemen. Ook wijst het onderzoek op het gevaar dat mobiele randapparatuur van derden ingesteld op tweecijferige MNC's van aanbieders van openbare elektronische communicatiediensten "blijft hangen" wanneer die binnen het bereik komt van besloten elektronische communicatienetwerken ten behoeve van draadloze communicatie en niet meer in staat is contact te maken met het "home network".

Gelet op het voorgaande wijst ACM op mogelijke schadeclaims van partijen en derden als gevolg van dergelijke complicaties.

Achteraf voorwaarden opleggen bij technische complicaties

Indien zich in de toekomst technische complicaties bij het gebruik van deze MNC's voordoen schept de toelichting op de Nummerplanwijziging de mogelijkheid om achteraf alsnog voorwaarden te verbinden aan het gebruik van deze MNC's.

ACM acht dit niet wenselijk. ACM kan aan de gebruikers van MNC's 970 t/m 974 geen voorschriften op basis van artikel 4.2, vierde lid, van de Telecommunicatiewet (hierna: Tw) opleggen omdat deze MNC's geen deel uitmaken van het Nummerplan en ACM de MNC's niet toekent. Evenmin heeft ACM derhalve een bevoegdheid om geschillen op dit gebied te beslechten. Voor het kunnen opleggen van voorwaarden zal dan ook een nieuwe Nummerplanwijziging nodig zijn. De aldus op te leggen voorwaarden zullen dan mede van toepassing zijn voor bestaande gebruikers van MNC's 970 t/m 974. De mogelijkheid om in de toekomst alsnog voorwaarden te verbinden aan het gebruik schept daarmee (rechts)onzekerheid voor partijen die de MNC's 970 t/m 974 reeds zullen gaan gebruiken.

Conclusie besloten lokale draadloze netwerken

De toelichting op de Nummerplanwijziging schetst een beeld van mogelijke technische complicaties door niet-unieke MNC's. Daarnaast bestaat het risico van complicaties van gemengd gebruik van tweecijferige en driecijferige MNC's in dezelfde MCC. ACM adviseert, met het oog op deze complicaties, dit deel van de wijziging van het Nummerplan te heroverwegen.

MNC voor grootschalig gebruik en M2M-toepassingen (hierna: MNC 90 en 91)

De Nummerplanwijziging splitst MNC 90 en 91 als het ware op in meerdere IMSI "sub-reeksen". Deze opsplitsing in subreeksen kan technisch niet zonder meer plaatsvinden. De huidige netwerken (in Nederland en elders) kijken voor het verifiëren van de oorsprong van een roamende⁴ klant alleen naar de eerste vijf cijfers (MCC- en MNC-gedeelte) van het IMSI-nummer dat zich aanmeldt op het netwerk. Aan de hand van deze cijfers bepalen de netwerken bij welk "thuis"-netwerk het netwerk moet "navragen" of dit toestel toegang mag krijgen. Het zomaar toekennen van een opgesplitste

⁴ Roaming (Engels voor rondzwerven) is een algemene term in de draadloze telecommunicatie waarbij gebruikers een mobiele dienst kunnen afnemen vanaf een ander netwerk van een andere aanbieder dan van de aanbieder waarvan de gebruiker de dienst afneemt. Dankzij roaming kan de gebruiker met een GSM-abonnement ook in het buitenland bellen. Roaming kan zich ook binnen een land voordoen, als een mobiele telefonieaanbieder de toestellen uit het netwerk van een andere aanbieder accepteert.

MNC zou dan ook weinig zin hebben, omdat de bestaande netwerken hier niet mee om kunnen gaan. De Nummerplanwijziging lost dit probleem op door het invoeren van een tussenliggende, neutrale entiteit die de MNC technisch beheert. Deze op te delen MNC betreft een reguliere 5-cijferige MNC. De bestaande netwerken ondersteunen dit daarmee. Vanuit de bestaande netwerken bezien ziet de centrale entiteit er technisch uit alsof het een “reguliere” mobiele netwerkaanbieder is zonder eigen radiofrequenties. De bestaande netwerken en het netwerk met MNC 90 of 91 kunnen onderling de normale koppelingsmechanismen en authenticatie-mechanismen gebruiken.

In dit hoofdstuk gaat ACM in op het begrippenkader, de toekennings- en toezichtskostensystematiek voor gedeelde MNC's, de benodigde samenwerking door deelnemers van gedeelde MNC's en het overige benodigd nummergebruik voor grootschalige M2M-toepassingen .

Begrippenkader

In deze paragraaf toetst ACM de begrippen voor de bestemming van MNC 90 en 91 op de uitvoerbaarheid.

Besloten elektronisch communicatienetwerk

In artikel 1 onder h van de Nummerplanwijziging staat het begrip “besloten elektronisch communicatienetwerk” gedefinieerd als: een elektronisch communicatienetwerk dat niet wordt gebruikt om openbare elektronische communicatiediensten aan te bieden. Er is sprake van het aanbieden van een elektronisch communicatienetwerk, indien er sprake is van het bouwen, exploiteren, beheren of beschikbaar stellen van een elektronisch communicatienetwerk.

ACM constateert dat de definities behorend bij Nummerblokken 204 90 en 204 91, aanbieders van openbare elektronische communicatienetwerken⁵ en/of openbare elektronische communicatiediensten⁶ voldoende uitsluiten, gelet op de toelichting bij deze Nummerblokken: “identificatie van randapparaten of gebruikers van een netwerk, als bedoeld in artikel 1, onderdeel d, subonderdeel 6 (besloten elektronisch communicatienetwerk)”. Hiermee is duidelijk dat ACM de betreffende nummerblokken slechts toe kan kennen aan aanvragers ten behoeve van besloten elektronische communicatienetwerken.

Identificatie van randapparaten en gebruikers

Voor het huidige gebruik geldt dat een MNC een openbaar elektronisch communicatie netwerk (hierna: OECN) identificeert voor de verschillende diensten als omschreven in artikel 1, onderdeel d subonderdeel 1 tot en met 5 van het Nummerplan. Na de Nummerplanwijziging is de bestemming van deze MNC 00(x) t/m 89(x) tegelijkertijd bedoeld voor *identificatie* van randapparaten of gebruikers van netwerken en voor *identificatie* van openbare elektronische communicatienetwerken. Deze dubbele identificatie, enerzijds decentraal voor de gebruikers anderzijds bij het centrale netwerk, lijkt een onbedoelde verruiming te zijn van de huidige bestemming waarop virtuele operators van mobiele diensten onbedoeld een beroep zouden kunnen doen.

⁵ Artikel 1.1, aanhef en onderdeel h, van de Telecommunicatiewet.

⁶ Artikel 1.1, aanhef en onderdeel g, van de Telecommunicatiewet.

ACM is van mening dat de Nummerplanwijziging deze mogelijke verruiming van de bestemming van MNC's 00(x) t/m 89(x) in het Nummerplan kan vermijden door de identificatie alleen te richten op het centrale netwerk. Het komt de uitvoerbaarheid van de Nummerplanwijziging ten goede als voor MNC's 00(x) t/m 89(x) de bestemming geheel niet wijzigt door in de bijlage niet "Identificatie van randapparaten of gebruikers van netwerken" op te nemen.

Artikel 2, vierde en vijfde lid, spreekt over "randapparaatnummers". Dit is een ongedefinieerd begrip. Het Nummerplan kan volgens ACM volstaan met de term "IMSI-gebruikersnummer", zoals gedefinieerd in artikel 1, onderdeel f. ACM adviseert om verwarring over de uitleg van begrippen te voorkomen het woord "randapparaatnummer" niet te gebruiken in het Nummerplan.

Wettelijke taak

ACM constateert dat de Nummerplanwijziging een voldoende duidelijk onderscheid maakt tussen partijen die in aanmerking komen voor MNC 90 en MNC 91. Een (overheids)instelling die in het kader van een wettelijke taak elektronische communicatieactiviteiten uitvoert komt in aanmerking voor MNC 91. Hieronder vallen instellingen voorzover zij geen elektronische communicatieactiviteiten aanbieden ten behoeve van commerciële activiteiten. Hiertoe behoren speciale-sectorbedrijven als bedoeld in artikel 1.1 van de Aanbestedingswet 2012, waaronder publiekrechtelijke instellingen en instellingen in bepaalde nutssectoren, alsmede privaatrechtelijke instellingen met bestuursrechtelijke taken, voorzover het om de uitvoering van de wettelijke taak gaat. Een concreet voorbeeld is een instelling op welke de wettelijke taak rust om communicatie met slimme energiemeters te verzorgen.

ACM acht de definitie "wettelijke taak" een voldoende juridisch toetsbaar begrip. Het begrip is goed bruikbaar bij toekenning van MNC 91.

Openbaarheid van de dienst en bestemming MNC 90

ACM constateert dat de Nummerplanwijziging over MNC 90 voor "commercieel gebruik" weinig toelichting geeft. De MNC 90 identificeert randapparaten of gebruikers van een netwerk als bedoeld in artikel 1, onderdeel d, subonderdeel 6 (besloten elektronisch communicatienetwerk). De toelichting zegt dat een besloten elektronisch communicatienetwerk een niet-openbaar elektronisch communicatienetwerk is, conform de nieuwe definitie in artikel 1, onderdeel h, dat de nummerhouder niet, ook niet ten dele, gebruikt om, al dan niet commercieel, openbare elektronische communicatiediensten aan te bieden aan derden. Deze toelichting lijkt een commerciële elektronische dienst gelijk te stellen aan een openbare elektronische communicatiedienst. Niet elke commerciële elektronische dienst zal volgens de definitie een openbare elektronische communicatiedienst zijn. Commerciële diensten zullen echter snel kwalificeren als "openbare elektronische communicatiediensten", aangezien commerciële diensten vaak beschikbaar zullen zijn voor het publiek (voor eenieder). Doorslaggevend voor het openbare karakter van een elektronisch communicatiedienst is dat de dienst beschikbaar is voor het publiek. Daarmee wordt bedoeld dat de desbetreffende dienst door de desbetreffende onderneming in beginsel openbaar wordt aangeboden en beschikbaar is voor eenieder die van dat aanbod gebruik wil maken. Het feit dat een onderneming

een dienst aan een bepaalde groep van gebruikers – bijvoorbeeld een bedrijf of overheidsinstelling – onder bijzondere condities aanbiedt, betekent nog niet dat deze dienst niet openbaar is.⁷

De Nummerplanwijzing gaat er vanuit dat de partijen aan wie MNC 90 of 91 is toegekend (hierna: deelnemers) een entiteit zullen oprichten voor het beheren en exploiteren van ten minste het mobiele netwerkelement Home Location Register (hierna: HLR). Voor MNC 90 geldt dat ACM deze MNC niet kan toekennen aan de entiteit die de HLR beheert. Gelet op de samenwerkingsverplichting die voor de deelnemers in MNC 90 geldt en de afwezigheid van enige afbakening van de deelnemers is de dienst van de HLR behorende entiteit immers per definitie beschikbaar voor eenieder die van de dienst gebruik wil maken. ACM merkt daarom op dat een inkooporganisatie voor telecommunicatie grootverbruik niet in aanmerking komt voor de toekenning van MNC 90. Gelet op de reacties op de consultatie van de Nummerplanwijziging lijkt een dergelijke organisatie wel interesse te hebben in deze MNC.

Verplichting tot ingebruikneming van de MNC's

ACM kan op grond van artikel 4.3 van de Tw een toekenning van MNC's weigeren indien op grond van de aanvraag redelijkerwijs niet is te verwachten dat de aanvrager het voorgenomen gebruik van de MNC's binnen één jaar verwezenlijkt.⁸ Het gebruik van de MNC 90 en 91 behelst dat randapparaten of gebruikers van een netwerk als bedoeld in artikel 1, onderdeel d, subonderdeel 6 geïdentificeerd zijn. De energienetbeheerders hebben aangegeven het onduidelijk te vinden wanneer er bij MNC's sprake is van ingebruikneming. ACM stelt daartoe de volgende uitleg voor.

Bij deze identificatie is het voldoende als de IMSI's onderdeel zijn van een multi-IMSI SIM-kaart waarbij de IMSI die de netwerken feitelijk voor de elektronische communicatiedienst gebruiken een andere IMSI is dan de IMSI van de gedeelde MNC. Op dat moment maakt de grootschalige M2M-gebruiker voor het daadwerkelijke elektronische communicatieverkeer gebruik van de MNC van de Mobiele (Virtuele) Network Operator. De multi-IMSI-implementatie maakt het voor de grootschalige M2M-gebruiker mogelijk om daadwerkelijk te kunnen overstappen naar een andere mobiele openbare aanbieder. Het verlagen van overstapdrempels voor grootschalige M2M-gebruikers is hiermee bereikt. ACM gaat er daarbij wel vanuit dat de deelnemers van de gedeelde MNC ten minste het mobiele netwerkelement HLR hebben ingericht waarmee de overstap met de gedeelde MNC ook daadwerkelijk mogelijk is.

Toekenning- en toezichtskosten systematiek

Op basis van de Regeling vergoedingen Telecommunicatie en Postwet brengt ACM voor de toekenning van een MNC en voor het jaarlijks toezicht op het gebruik van een MNC een vergoeding in rekening. Uitgangspunt van deze Regeling is een zo volledig mogelijke kostendekking door middel van doorberekening van de geraamde kosten per nummervoorwaarde. Om deze kostendekking in stand te houden acht ACM het wenselijk om de toekenning van de gedeelde MNC te doen aan de individuele deelnemers van de gedeelde MNC. Hiertoe biedt de Nummerplanwijziging ACM de ruimte.

⁷ Kamerstukken II 2002-2003, 28 851, nr.3, p. 89.

⁸ Uitgiftebeleid nummers, Stcrt. 2001, nr. 209. 29 oktober 2001, OPTA/N&R/2001/203253.

Benodigde samenwerking door deelnemers gedeelde MNC

In deze paragraaf gaat ACM in op de samenwerkingsverplichting tussen gedeelde nummerhouders en ACM's geschilbeslechtsbevoegdheid. Daarnaast behandelt ACM de uitgifte van MSIN-reeksen.

Samenwerkingsverplichting nummerhouders

Het besluit maakt het mogelijk hetzelfde nummer, de MNC's 90 of 91 toe te kennen aan meer dan één aanvrager. ACM kan deze mogelijkheid toepassen op het niveau van MNC's. Het is hierdoor mogelijk dat ACM een gedeelde MNC gelijktijdig of in de loop van de tijd aan twee of meer partijen toekent. Ingevolge artikel 4.2b van de Tw moeten in de gevallen waarin samenwerking tussen nummerhouders noodzakelijk is voor het kunnen gebruiken van een nummer dat aan twee of meer nummerhouders is toegekend, de desbetreffende nummerhouders binnen een periode van ten hoogste zes weken nadat het nummer aan hen is toegekend een overeenkomst sluiten over de voorwaarden tot gezamenlijk gebruik van dat nummer om het gezamenlijke gebruik van de MNC mogelijk te maken.

Deze verplichting is van belang voor het gezamenlijke gebruik van het deel van het netwerk waar de desbetreffende nummerhouders elk toegang toe moeten hebben. De bestaande deelnemers van de gedeelde MNC zullen redelijke voorwaarden moeten hanteren voor de mogelijke toetreding van partijen aan wie ACM dezelfde MNC in een later stadium toekent. Hierbij past bijvoorbeeld dat de initiële inrichting van het netwerk en (indien er meerdere nummerhouders zijn) een overeenkomst voor gezamenlijk gebruik van de MNC tussen die bestaande nummerhouders geen elementen in zich heeft die de latere toetreding van derde partijen kunnen belemmeren. Maar ook dat nieuw toetredende deelnemers geen onredelijke voorwaarden mogen opleggen aan de bestaande nummerhouder(s).

Geschilbeslechting door ACM

Wanneer twee of meer nummerhouders er niet binnen de genoemde termijn van zes weken in slagen een overeenkomst te sluiten, kan ACM geschillen beslechten. ACM is op grond van artikel 12.2, zesde lid van de Tw bevoegd om toe te zien op het tot stand komen van de overeenkomsten tussen de desbetreffende nummerhouders en kan, op aanvraag van een of meer van hen, voorschriften geven inzake het tot stand brengen van deze overeenkomsten.

Nummerhouders die van oordeel zijn dat één of meer nummerhouders hun verplichtingen niet nakomen kunnen een geschil aanbrengen.

Er zijn echter ook situaties denkbaar waarin een nummerhouder van oordeel is dat hij zijn verplichtingen naleeft, maar daarover onenigheid heeft met (een) andere nummerhouder(s). Ook de nummerhouder die meent de verplichtingen na te leven, kan een geschil aanhangig maken, waarin hij ACM vraagt dit te bevestigen.

Partijen zijn voorts op grond van artikel 12.6 van de Tw verplicht een geschilbesluit na te leven. Indien partijen geschilbesluiten niet naleven, kan ACM handhavend optreden.

Uitgifte MSIN-reeksen

De systematiek van de gedeelde MNC scheidt het risico dat de nummerhouders de MSIN's onder deze MNC niet efficiënt toedelen aan eindgebruikers of randapparaten. De prikkel om de MSIN's efficiënt toe te delen is voor de nummerhouder aan wie de MNC als eerste is toegekend mogelijk klein omdat het aantal beschikbare MSIN's relatief groot is ten opzichte van de marktbehoefte van deze nummerhouder.

De energienetbeheerders hebben aangegeven dat zij de voorkeur hebben dat ACM deze MSIN-reeksen voorschrijft. Toedeling van de MSIN's door de centrale entiteit die de HLR beheert zou de governance van de centrale entiteit bemoeilijken. Binnen de centrale entiteit zou de efficiënte MSIN-toedeling de besluitvorming tussen de deelnemers compliceren. In dit verband kan en zal ACM in het kader van efficiënt nummerbeheer op grond van artikel 4.2, vierde lid, van de Tw, de MNC aan verschillende partijen onder passende voorwaarden toekennen. Deze voorwaarden zullen er onder andere uit bestaan dat de nummerhouder onder de gedeelde MNC slechts één of meerdere specifieke MSIN-reeksen in gebruik mag nemen. De omvang van deze reeksen zal ACM daarbij afhankelijk van de behoefte aan MSIN-reeksen vaststellen.

ACM voorziet op basis van het Logica rapport uit 2010⁹ in MSIN-reeksen waarbij ACM de eerste drie cijfers van de MSIN voorschrijft in de voorwaarden. Met een voorschrift voor de eerste drie cijfers zijn er duizend MSIN-reeksen van tien miljoen nummers.¹⁰ Daarnaast zal ACM in de voorwaarde opnemen dat de nummerhouder zijn beheersstructuur van de MNC en netwerken zodanig moet inrichten dat ACM ook aan een toekomstige nummerhouder de eerste vijf cijfers van de MSIN kan voorschrijven. Daarmee blijft het voor ACM in de toekomst mogelijk om kleinere MSIN-reeksen voor te schrijven.

Voor gebruik van andere toegekende MNC's dan 90 en 91 die ACM toekent aan één aanvrager heeft dit geen gevolgen. Deze MNC's identificeren in beginsel slechts één netwerk en de gebruikers daarvan.

Redelijke voorwaarden en de macht van de eerste nummerhouders gedeelde MNC

ACM kan en zal de MNC's 90 en 91 aan meerdere partijen toekennen op verschillende tijdstippen. De eerste partijen aan wie ACM de gedeelde MNC toekent, gaan de entiteit die de HLR en daarmee de MNC technisch beheert, inrichten. Deze eerste partijen bepalen de architectuur en daarmee de gebruiksmogelijkheden van het netwerk. Daarnaast bepalen de eerste partijen de opzet van de kostentoedeling binnen de centrale entiteit aan de deelnemers van de gedeelde MNC en voorwaarden van toetreding van nieuwe deelnemers. De eerste partijen hebben daarmee relatief meer macht dan partijen aan wie ACM op een later tijdstip dezelfde gedeelde MNC toekent. ACM veronderstelt dat deze voorwaarden nog onbekend zullen zijn bij de eerste toekenningen van de gedeelde MNC. In deze paragraaf verkent ACM de mogelijkheden om hiermee om te gaan.

Conform het Uitgiftebeleid nummers toetst ACM bij een nummeraanspraak of het voorgenomen gebruik door de aanvrager van de nummers overeenkomt met de bestemming in het Nummerplan.

⁹ Logica, Onderzoek flexibel gebruik MNC's, Het verlagen van overstapdrempels voor grootschalige M2M gebruikers in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken, 15 juli 2010.

¹⁰ Uit gaande van een vijftiencijferige IMSI waarbij 204 90 en 204 91 de mobiele landencode en mobiele netwerkcode zijn.

Daarnaast bekijkt ACM of het aannemelijk is – de Tw zegt ‘redelijkerwijs te verwachten’ is – dat de aanvrager de dienst binnen de gestelde termijn zal (kunnen) aanbieden. Daartoe toetst ACM het technisch, commercieel en financieel vermogen van de aanvrager om het voorgenomen gebruik binnen deze termijn te verwezenlijken. Wanneer ACM niet volledig overtuigd is van het voorgenomen gebruik van de nummers binnen de in het Nummerplan IMSI-nummers aangegeven bestemming en ingebruikname-termijn, waaronder de samenwerkingsvoorwaarden, kan ACM MNC’s toekennen voor bepaalde tijd. Met gebruikmaking van de discretionaire weigeringsgrond artikel 4.3, lid 2, onderdeel a, Tw, kan ACM de MNC gedeeltelijk toekennen door toekenning voor een bepaalde termijn. ACM verwacht dan immers dat de aanvrager op termijn zal voldoen aan de toekenningsvereisten. Daarmee verschaft ACM de aanvrager alvast de mogelijkheid om de MNC te gebruiken voordat duidelijk is hoe de samenwerkingsvoorwaarden er uit zien. De nummerhouder van de gedeelde MNC krijgt pas een toekenning voor onbepaalde tijd als de samenwerkingsvoorwaarden tussen de deelnemers van de gedeelde MNC evident redelijk zijn voor nieuw toetredende deelnemers. Daarmee hebben de nummerhouders die eerder van ACM een gedeelde MNC toegekend hebben gekregen niet disproportioneel meer onderhandelingsmacht hebben dan nummerhouders die nadien diezelfde gedeelde MNC toegekend krijgen.

Overig benodigd nummergebruik voor grootschalig M2M-toepassingen

De deelnemers van de MNC’s 90 en 91 zullen voor het gebruik van hun MNC ook gebruik moeten gaan maken van telefoonnummers.¹¹ Gelet op het Nummerplan telefoon- en ISDN-diensten is de reeks 0970 hiervoor volgens de bestemming de geschikte numerccategorie. Deze nummerreeks is op grond van artikel 4.2 lid 1 Tw en de Regeling beperking toekenning nummers alleen beschikbaar voor sub a en b¹². De deelnemers van de MNC’s 90 en 91 komen derhalve hiervoor niet in aanmerking. De deelnemers van de MNC’s 90 en 91 zullen voor hun 0970-nummers gebruik moeten maken van de nummers van hun openbare mobiele netwerkaanbieder. ACM acht dit niet wenselijk. Op basis van de Regeling vergoedingen Telecommunicatie en Postwet verrekent ACM de toezichtskosten aan de nummerhouder aan wie een nummerblok is toegekend. Het aantal in- en uitgeporteerde nummers telt daarin niet mee. Het verrekenen van de in- en uitporteringen voor het vaststellen van de toezichtskosten is complex, werkt kostenverhogend en is daarmee onwenselijk. Als een deelnemer van de MNC’s 90 en 91 overstapt van mobiele netwerkaanbieder A naar mobiele netwerkaanbieder B gaat het om mogelijk honderdduizenden tot miljoenen nummers. Aanbieder A blijft voor ACM (en bij Agentschap Telecom) betalen voor toezicht op de nummers in gebruik bij nummerhouder B. De toezichtskosten voor de 0970-nummers zijn weliswaar laag, maar door de grote aantallen zet het wel het principe van porteringen niet verrekenen voor de toezichtskosten onder druk. Daarnaast heeft ACM van de toekomstige deelnemers aan MNC 91 te horen gekregen dat zij zelf behoefte hebben aan eigen 0970-nummers. ACM beveelt daarom aan om deze nummers open te stellen voor de deelnemers van de MNC’s 90 en 91 door aanpassing van de Regeling beperking toekenning nummers.

¹¹ Gebaseerd op ITU E.164.

¹² Artikel 4.2, lid 1, Tw a. een aanbieder van een elektronisch communicatienetwerk ten behoeve van het verzorgen van elektronische communicatiediensten over zijn elektronisch communicatienetwerk; b. een aanbieder van een elektronische communicatiedienst ten behoeve van het verzorgen van zijn elektronische communicatiedienst

Ook komen de deelnemers van de MNC's 90 en 91 nummers niet zonder meer in aanmerking voor ISPC's¹³ en TSPC's¹⁴. De deelnemers van de MNC's 90 en 91 hebben weliswaar een elektronisch communicatienetwerk, maar dat is niet een openbaar elektronisch communicatienetwerk. De deelnemers van de MNC's 90 en 91 zullen de puntcodes gaan gebruiken voor de (internationale) signaleringskoppeling ten behoeve van (grensoverschrijdende) openbare elektronische communicatiediensten tussen het netwerkpunt waarvoor het nummer is aangevraagd en minimaal één ander (buitenlands) netwerkpunt. Het grootste probleem zit hem voor de deelnemers in MNC's 90 en 91 bij de TSPC in de term "telefoonverkeer"¹⁵. Het gaat veelal alleen (of in eerste instantie) om dataverkeer.

ACM beveelt aan om nader onderzoek te verrichten naar de puntcodes en in het Nummerplan voor transitnetwerksignaleringspuntcodes de term "telefoonverkeer" aan te passen naar "openbare elektronische communicatiediensten".

Gevolgen voor de handhaving

ACM ziet erop toe dat de nummergebruiker het nummer gebruikt volgens de in het Nummerplan vastgestelde bestemming. Voor de MNC's 90 en 91 voor grootschalig gebruik en M2M-toepassingen is de Nummerplanwijziging voldoende om tot een goede uitgifte en toezichtspraktijk te komen. Enkele geïntroduceerde begrippen verdienen nadere aandacht zoals in bovenstaande paragrafen is omschreven.

Gevolgen voor de werklast

De werkzaamheden door de Nummerplanwijziging voor de uitgifte van MNC's en toezicht op het gebruik daarvan passen binnen de reguliere taken van ACM. Geschilbeslechting voor de MNC's 90 en 91 voor het grootschalig gebruik van M2M-toepassingen zal een additionele werklast voor ACM tot gevolg hebben. ACM schat in dat door de diversiteit en het mogelijk grote aantal deelnemers dat de nummerhouders twee geschillen per jaar aanhangig zullen maken. Dit betekent een additionele werklast van een halve FTE.

¹³ Nummerplan internationale signaleringspuntcodes (ISPC'S): de nummerhouder is verplicht het nummer te gebruiken voor een directe en internationale signaleringskoppeling ten behoeve van grensoverschrijdende openbare elektronische communicatiediensten tussen het netwerkpunt in Nederland waarvoor het nummer is aangevraagd en minimaal één ander buitenlands netwerkpunt.

¹⁴ Nummerplan voor transitnetwerk signaleringspuntcodes (TSPC's): de nummerhouder is verplicht het nummer te gebruiken voor een netwerkpunt in het transitdomein van het nationale telefoonverkeer, ten behoeve van een signaleringskoppeling voor openbare elektronische communicatiedienst tussen het netwerkpunt waarvoor het nummer is aangevraagd, en één of meer andere netwerkpunten in het transitdomein van het nationale telefoonverkeer.

¹⁵ Artikel 1.1. ,aanhef en onderdeel x. openbare telefoondienst: dienst die voor het publiek beschikbaar is voor direct of indirect uitgaande en binnenkomende nationale of internationale gesprekken, met behulp van een nummer of een aantal nummers in een nationaal of internationaal Nummerplan.

Conclusie

Op basis van de toetsing van wijziging van het Nummerplan voor identiteitsnummers ten behoeve van internationale mobiliteit komt ACM tot het volgende oordeel. De wijziging van het Nummerplan is uitvoerbaar voor ACM voor de MNC's 90 en 91. Voor MNC 970 t/m 974 heeft ACM geen taak. De Nummerplanwijziging betekent voor ACM een additionele werklast van een halve FTE.

ACM onderschrijft de achterliggende probleemstelling van de wijziging van het Nummerplan.

ACM adviseert, met het oog op de geschetste risico's bij gemengd gebruik van twee en driecijferige MNC's in dezelfde MCC, de wijziging van het Nummerplan te heroverwegen.

Het komt de uitvoerbaarheid van het Nummerplan ten goede als voor MNC's 00(x) t/m 89(x) de bestemming geheel niet wijzigt door in de bijlage niet "Identificatie van randapparaten of gebruikers van netwerken" op te nemen.

ACM adviseert, om verwarring over de uitleg van begrippen te voorkomen, het woord "randapparaatnummer" niet te gebruiken in het Nummerplan.

ACM stelt voor dat het voor de verplichting tot ingebruikneming van de MNC's voldoende is als de IMSI's gebaseerd op de gedeelde MNC onderdeel zijn van een multi-IMSI SIM-kaart.

ACM adviseert om het Nummerplan voor TSPC's aan te passen, zodat ACM deze kan toekennen aan de grootschalige M2M-gebruikers met de gedeelde MNC's 90 en 91.

ACM adviseert om 0970 beschikbaar te stellen voor de deelnemers van de MNC's 90 en 91 door aanpassing van de Regeling beperking toekenning nummers.