

## Besluit Openbaar

Ons ACM/DTVP/2014/201299\_OV  
kenmerk:  
Zaaknummer: 13.0890.53

**Besluit van de Autoriteit Consument en Markt op grond van artikel 15.2, tweede lid, van de Telecommunicatiewet in samenhang gelezen met artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht tot het opleggen van een last onder dwangsom aan Tele2 Nederland B.V. wegens overtreding van artikel 4.1, vierde lid jo. 4.9, tweede lid, van de Telecommunicatiewet.**

### 1 Samenvatting

De Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) stelt, naar aanleiding van een verzoek van KPN B.V. (hierna: KPN) om handhavend op te treden tegen Tele2 Nederland B.V. (hierna: Tele2), in dit besluit vast dat aan Tele2 toegekende mobiele nummers worden gebruikt voor een andere bestemming dan de bestemming waarvoor deze nummers in het Nummerplan telefoon- en ISDN-diensten (hierna: het Nummerplan)<sup>1</sup> zijn opgenomen. ACM oordeelt dat Tele2 hiermee artikel 4.1, vierde lid jo. 4.9, tweede lid, van de Tw overtreedt en legt Tele2 een last onder dwangsom op van EUR 25.000 per dag met een maximum van EUR 250.000 om de overtreding binnen dertig werkdagen na dagtekening van dit besluit te beëindigen.

### 2 Verloop van de procedure

1. KPN heeft op 4 oktober 2013 een verzoek bij ACM ingediend om handhavend op te treden tegen Tele2. KPN is van mening dat Tele2 artikel 4.1, vierde lid, van de Tw overtreedt doordat aan haar toegekende mobiele nummers worden gebruikt voor een andere bestemming dan de bestemming waarvoor deze nummers in het Nummerplan zijn opgenomen.
2. Bij brief van 14 oktober 2013<sup>2</sup> heeft ACM de ontvangst van het door KPN ingediende handhavingsverzoek bevestigd.
3. Bij brief van 22 oktober 2013<sup>3</sup> heeft ACM Tele2 verzocht om haar zienswijze ten aanzien van het handhavingsverzoek te geven.

---

<sup>1</sup> Nummerplan telefoon- en ISDN-diensten, *Stcrt.* 1999, nr. 14, inmiddels herhaaldelijk gewijzigd.

<sup>2</sup> Kenmerk ACM/DTVP/2013/204900.

<sup>3</sup> Kenmerk ACM/DTVP/2013/205229.

## **Besluit Openbaar**

4. Bij brief van 1 november 2013 heeft Tele2 haar zienswijze ingediend.
5. Bij brief van 15 november 2013<sup>4</sup> heeft ACM, naar aanleiding van de zienswijze van Tele2, vragen ter beantwoording voorgelegd aan Tele2.
6. Bij brief van 21 november 2013 heeft Tele2 de aan haar voorgelegde vragen beantwoord.
7. Op 16 december 2013 heeft de hoorzitting plaatsgevonden ten kantore van ACM. Vertegenwoordigers van zowel KPN als Tele2 hebben deelgenomen aan de hoorzitting.

### **3 Juridisch kader**

8. Telecommunicatiewet - Nummerplannen

Artikel 4.1, vierde lid.

“Het is verboden voor een bestemming die voorkomt in een nummerplan andere nummers te gebruiken dan de nummers die in dat plan voor die bestemming zijn opgenomen, en om een nummer dat voorkomt in een nummerplan voor een andere bestemming te gebruiken dan de bestemming waarvoor dat nummer in dat plan is opgenomen.”

Artikel 4.9, tweede lid.

“De nummerhouder draagt er zorg voor dat het gebruik van de aan hem toegekende nummers in overeenstemming is met het bij of krachtens deze wet bepaalde.”

9. Telecommunicatiewet - Bestuursdwang

Artikel 15.1, derde lid.

“Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens andere bepalingen van deze wet dan bedoeld in het eerste en tweede lid en met het toezicht op de naleving van de bepalingen van de roamingverordening zijn belast de bij besluit van de Autoriteit Consument en Markt aangewezen ambtenaren. (...)”

Artikel 15.2, tweede lid.

“De Autoriteit Consument en Markt is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang ter handhaving van de verplichtingen, gesteld bij of krachtens de in artikel 15.1, derde lid, bedoelde bepalingen.”

---

<sup>4</sup> Kenmerk ACM/DTVP/2013/205927.

## Besluit Openbaar

### 10. Algemene wet bestuursrecht - Handhaving

Artikel 5:31 d.

“Onder last onder dwangsom wordt verstaan: de herstelsanctie, inhoudende:

- a. een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en
- b. de verplichting tot betaling van een geldsom indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.”

Artikel 5:32, eerste lid.

“Een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, kan in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom opleggen.”

## 4 Het handhavingsverzoek van KPN

11. KPN is van mening dat Tele2 artikel 4.1, vierde lid, van de Tw overtreedt door mobiele nummers in gebruik te geven aan het bedrijf [VERTROUWELIJK] om communicatie per SMS tussen applicaties en eindgebruikers (en vice versa) via de zogenoemde ‘virtual mobile sms-diensten’ mogelijk te maken.
12. Het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: OPTA)<sup>5</sup> heeft KPN eerder laten weten dat een dergelijke toepassing van mobiele nummers, zoals weergegeven in randnummer 11, een overtreding is van artikel 4.1, vierde lid, van de Tw, aangezien die nummers dan gebruikt zouden worden voor een andere bestemming dan de bestemming waarvoor deze nummers in het Nummerplan zijn opgenomen. Hierdoor heeft KPN niet de mogelijkheid om op basis van een gelijk speelveld met marktpartijen als Tele2 te concurreren op deze nieuwe markten. KPN wordt niet in staat gesteld om partnerships te vormen met marktpartijen (zoals [VERTROUWELIJK]) met het doel deze nieuwe communicatiemogelijkheden te ontwikkelen ten behoeve van haar eigen (retail)klanten. Veelal zijn het de zogenoemde ‘first movers’ die in de praktijk het grootste marktaandeel weten te veroveren.
13. KPN heeft ACM verzocht om vast te stellen dat Tele2 artikel 4.1, vierde lid, van de Tw overtreedt en Tele2 onder oplegging van een last onder dwangsom te verplichten het gebruik van mobiele nummers voor de zogenoemde ‘virtual mobile sms-diensten’ met onmiddellijke ingang te (doen) staken.

---

<sup>5</sup> Eén van de rechtsvoorgangers van ACM.

## Besluit Openbaar

### 5 Zienswijze Tele2

14. Tele2 is van mening dat er geen sprake is van een overtreding van artikel 4.1, vierde lid, van de Tw. Volgens Tele2 gaat het om dienstverlening waarbij de nummers worden gebruikt voor mobiele communicatie op een mobiel netwerk.
15. Het gebruik van mobiele nummers voor dergelijke dienstverlening per SMS valt volgens Tele2 aan te merken als het gebruik van een mobiel netwerk. SMS-verkeer is naar zijn aard niet strikt gebonden aan mobiele netwerken maar wordt in de dagelijkse praktijk met name op mobiele netwerken toegepast omdat het vaste netwerk daarin slecht interoperabel is. Het gebruik van bijvoorbeeld geografische nummers vormt geen volwaardig alternatief omdat deze nummers in de praktijk niet geschikt zijn om SMS-berichten (internationaal) te sturen en te ontvangen.
16. Juist het kunnen hanteren van mobiele nummers voor de zogenoemde 'virtual mobile sms-diensten' is volgens Tele2 essentieel, omdat dergelijke nummers door consumenten worden gezien als herkenbaar en dus betrouwbaar. Tevens worden mobiele nummers geassocieerd met een bekend (mobiel) tarief.
17. Tele2 geeft aan dat het gebruik van mobiele nummers voor de zogenoemde 'virtual mobile sms-diensten' vergelijkbaar is met het gebruik van mobiele nummers ten behoeve van de aankiesbaarheid van een voicemailplatform. Hierbij is ook sprake van communicatie tussen een mobiel randapparaat en een netwerkaansluitpunt op een vaste locatie. Een dergelijke voicemaildienst is ook door KPN in gebruik.

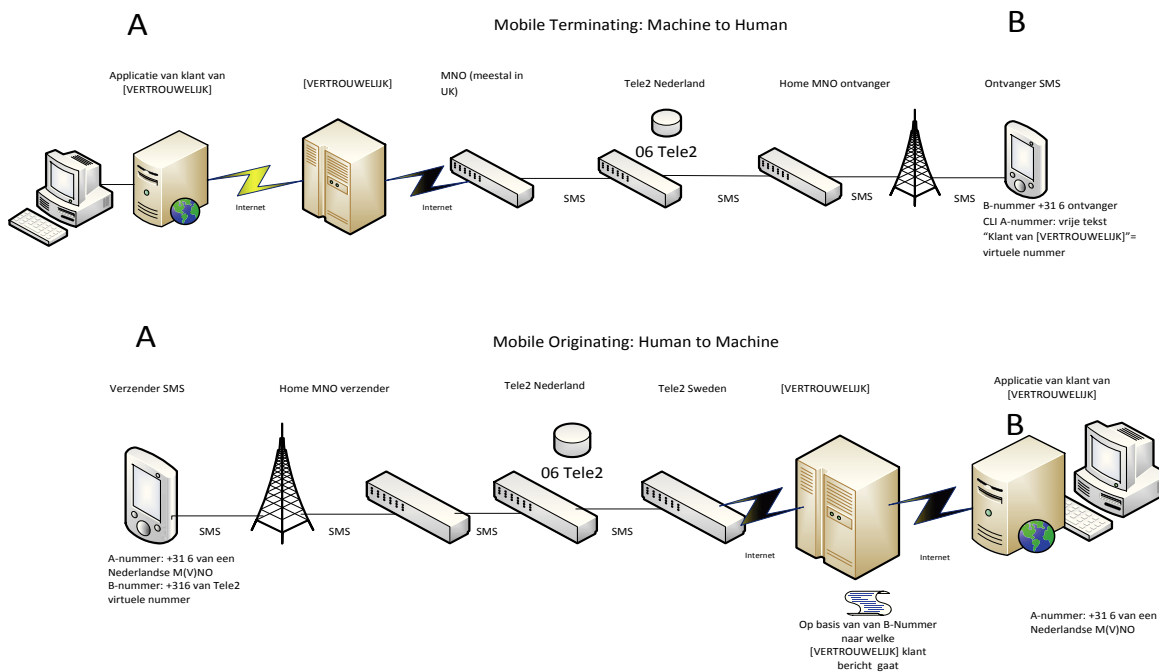
### 6 Overwegingen van ACM

#### 6.1 Feiten

18. Tele2 heeft 244 mobiele nummers in gebruik gegeven aan haar klanten, waaronder [VERTROUWELIJK], ten behoeve van communicatie per SMS, al dan niet ten behoeve van een (internet)applicatie, tussen enerzijds een mobiel randapparaat en anderzijds een netwerkaansluitpunt op een vaste locatie en vice versa.

## Besluit Openbaar

19. Tele2 geeft de SMS dienstverlening van [VERTROUWELIJK] als volgt schematisch weer:



5/9

20. Indien de communicatie origineert bij de applicatie van de klant van [VERTROUWELIJK], wordt via het internet contact gemaakt met een server van [VERTROUWELIJK], die het SMS-bericht via diverse mobiele netwerkkoperators uiteindelijk aflevert bij de ontvanger van het SMS-bericht. De ontvanger is een mobiel randapparaat.

### 6.2 Vaststelling overtreding

21. ACM is verantwoordelijk voor het beheer van de Nederlandse openbare nummerruimte. De bevoegdheden van ACM ter uitvoering van het nummerbeheer zijn opgenomen in hoofdstuk 4 van de Tw 'Nummerbeleid en nummerbeheer' en daaruit voortvloeiende ministeriële regelingen. ACM voert haar taak uit op basis van de diverse nummerplannen. Deze worden vastgesteld door de Minister van Economische Zaken (hierna: de Minister) en geven een beschrijving van de lengte, samenstelling en bestemming van nummers. De Minister stelt verschillende nummerplannen vast. Het Nummerplan voor telefoon- en ISDN-diensten is voor de beoordeling van onderhavig handhavingsverzoek het relevante nummerplan.
22. Het uitgangspunt van het nummerbeheer is om binnen bepaalde randvoorwaarden eenieder die nummers nodig heeft te faciliteren door nummers beschikbaar te stellen. Daarbij wordt gestreefd

## Besluit Openbaar

naar een efficiënt gebruik van de nummers en een efficiënt beheer van de nummervoorraad.<sup>6</sup> ACM kent nummers uitsluitend toe binnen de grenzen van het nummerplan,<sup>7</sup> dat wil zeggen dat ACM nummers uitsluitend toekent voor de in het nummerplan opgenomen bestemming. Indien in het nummerplan een nadere definiëring van het begrippenkader ontbreekt, zal ACM hieraan een redelijke uitleg dienen te geven om invulling te geven aan haar wettelijke bevoegdheid.

23. Het Nummerplan bestemt nummers uit de reeksen 061 tot en met 065 en 068 voor mobiele telefonie (hierna: mobiele nummers). Het gebruik van mobiele nummers moet overeenkomen met de voorgeschreven bestemming. Mobiele telefonie is in het Nummerplan niet nader gedefinieerd. ACM legt in beleidsregels<sup>8</sup> de bestemming mobiele telefonie uit als een dienst waarbij gebruik wordt gemaakt van een radionetwerk en waarbij communicatie door de eindgebruiker mogelijk is gedurende verplaatsing over grote afstanden.
24. Het eerste element, het gebruik van een radionetwerk, ligt voor de hand. Immers, als er geen gebruik wordt gemaakt van een radionetwerk, dan is de eindgebruiker via zijn aansluitpunt verbonden met een fysieke locatie en is er geen sprake van mobiliteit.
25. Het tweede element van deze uitleg, de mogelijkheid van communicatie door de eindgebruiker gedurende verplaatsing over grote afstanden, is vereist om het gebruik van mobiele nummers voor draadloze randapparatuur op een vaste aansluiting uit te sluiten. Deze draadloze randapparatuur kan met gebruikmaking van radiosignalen via een basisstation het telecommunicatienetwerk bereiken, bijvoorbeeld door middel van DECT en WiFi. Met bijvoorbeeld een DECT-handset is het mogelijk om binnen een beperkte omtrek rondom het basisstation te bellen met de handset. Dit wordt echter niet als mobiele telefonie aangemerkt.
26. Bij de beoordeling van het gebruik van mobiele nummers voor de zogenoemde 'virtual mobile sms-diensten' is de vraag cruciaal of het netwerkaansluitpunt waaraan het nummer is gekoppeld het gebruik van een mobiel nummer rechtvaardigt. Blijkens het Nummerplan is voor de reeksen 061 tot en met 065 en 068 een bestemming vastgesteld die ziet op toepassingen met een mobiel karakter. ACM is van mening dat aan de zijde van de betreffende (internet)applicatie geen sprake is van een netwerkaansluitpunt dat wordt gebruikt voor een toepassing met een mobiel karakter. Immers, in dit geval bestaat de toepassing van mobiele nummers uit het mogelijk maken van een doorschakeling (ten behoeve van het 'doorgeven' van SMS-berichten) via een netwerkaansluitpunt dat zich op een vaste locatie bevindt, en niet uit het bereikbaar maken van een abonnee met een mobiel randapparaat (door daaraan een aankiesbaar mobiel nummer te koppelen).

---

<sup>6</sup> *Kamerstukken II 2002/03*, 28 851, nr. 3, p. 16.

<sup>7</sup> *Kamerstukken II 1996/97*, 25 533, nr. 3, p. 19.

<sup>8</sup> Beleidsregels uitgifte en gebruik van nummers voor VoIP-diensten, *Stcrt.* 2006, nr. 143.

## Besluit Openbaar

27. Hoewel de betreffende mobiele nummers daarmee in indirecte zin ten dienste staan aan een vorm van mobiele communicatie, betekent dit niet dat de netwerkaansluitpunten die in dit geval met gebruikmaking van een mobiel nummer worden geïdentificeerd, vallen onder de definitie van mobiele telefonie in de zin van het Nummerplan. Die doorschakelpunten zijn immers geen netwerkaansluitpunten met een mobiel karakter. Dat er wel sprake is van mobiele telefonie aan de zijde van het mobiel randapparaat waarnaar Tele2 het SMS-bericht doorschakelt, doet daaraan niet af.
28. Op grond van artikel 4.9, tweede lid, van de Tw dient Tele2 er zorg voor te dragen dat de aan haar toegekende nummers gebruikt worden voor de bestemming waarvoor deze nummers in het Nummerplan zijn opgenomen.
29. Tele2 is nummerhouder van de mobiele nummers die gebruikt worden voor communicatie per SMS tussen enerzijds een mobiel randapparaat en anderzijds een applicatie waarvoor een netwerkaansluitpunt op een vaste locatie wordt gebruikt. Uit het voorgaande volgt dat het gebruik van mobiele nummers voor communicatie per SMS, al dan niet ten behoeve van een (internet)applicatie, tussen enerzijds een mobiel randapparaat en anderzijds een applicatie waarvoor een netwerkaansluitpunt op een vaste locatie wordt gebruikt, betekent dat de betreffende mobiele nummers worden gebruikt voor een andere bestemming dan de bestemming waarvoor deze nummers in het Nummerplan zijn opgenomen. Er is derhalve sprake van een overtreding van artikel 4.1, vierde lid jo. 4.9, tweede lid, van de Tw.
30. ACM wijst er in dit verband op dat er voor de zogenoemde 'virtual mobile sms-diensten' alternatieven zijn voor het gebruik van mobiele nummers, in de vorm van gebruikmaking van andere nummerreeksen, zoals bijvoorbeeld de nummerreeks 097 (voor Machine To Machine (M2M)-communicatie). Volgens Tele2 vormt de 097-reeks geen volwaardig alternatief voor het gebruik van mobiele nummers vanwege eventuele problemen op het gebied van (internationale) aankiesbaarheid en interoperabiliteit. Mogelijke (internationale) aankiesbaarheids- en interoperabiliteitsproblemen doen echter niet af aan het feit dat het gebruik van mobiele nummers voor communicatie per SMS tussen enerzijds een mobiel randapparaat en anderzijds een applicatie waarvoor een netwerkaansluitpunt op een vaste locatie wordt gebruikt, niet binnen de bestemming van mobiele nummers valt en wel binnen de bestemming van de 097-reeks. Het ligt in de rede dat Tele2 een oplossing zoekt voor eventuele aankiesbaarheids- en interoperabiliteitsproblemen.
31. Tele2 wijst op het gebruik van mobiele nummers ten behoeve van de aankiesbaarheid van een voicemailplatform. Hierbij is ook sprake van communicatie tussen een mobiel randapparaat en een netwerkaansluitpunt op een vaste locatie. ACM overweegt dat deze situaties niet geheel vergelijkbaar zijn. Het gebruik van mobiele nummers ten behoeve van de aankiesbaarheid van een voicemailplatform betreft een historisch gegroeide situatie waarbij het gebruik van mobiele

## **Besluit Openbaar**

nummers beperkt is tot maximaal twee nummers per aanbieder. Het gebruik van mobiele nummers voor communicatie per SMS tussen een netwerkaansluitpunt op een vaste locatie en een mobiel randapparaat (en vice versa) zal daarentegen, op termijn een groot beslag op de voorraad mobiele nummers kunnen leggen.

### **6.3 Bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom**

32. ACM is op grond van artikel 15.2, tweede lid, van de Tw in samenhang gelezen met artikel 5:32, eerste lid, van de Awb bevoegd een last onder dwangsom op te leggen ter handhaving van de verplichting opgenomen in artikel 4.1, vierde lid, van de Tw.

### **6.4 Motivering om over te gaan tot oplegging van een last onder dwangsom**

33. Aan Tele2 toegekende mobiele nummers worden gebruikt voor een andere bestemming dan de bestemming waarvoor deze nummers in het Nummerplan zijn opgenomen. Tele2 overtreedt hiermee artikel 4.1, vierde lid jo. 4.9, tweede lid, van de Tw.

34. ACM wijst het verzoek van KPN van 4 oktober 2013 om over te gaan tot het opleggen van een last onder dwangsom aan Tele2 in verband met het overtreden van artikel 4.1, vierde, lid, van de Tw, toe.

### **6.5 Oplegging last onder dwangsom**

35. ACM gelast Tele2 om het gebruik van aan haar toegekende mobiele nummers voor communicatie per SMS, al dan niet ten behoeve van een (internet)applicatie, tussen een netwerkaansluitpunt op een vaste locatie en een mobiel randapparaat (en vice versa) te staken.

### **6.6 Hoogte dwangsom en begunstigingstermijn**

36. ACM legt Tele2 een dwangsom op ter hoogte van EUR 25.000 (zegge: vijftwintigduizend euro) per dag met een maximum van EUR 250.000 (zegge: tweehonderd en vijftigduizend euro). De dwangsom wordt verbeurd na afloop van de begunstigingstermijn.

37. ACM stelt de begunstigingstermijn op dertig werkdagen na dagtekening van dit besluit.



## **Besluit Openbaar**

### **7 Dictum**

38. De Autoriteit Consument en Markt:

I. gelast Tele2 Nederland B.V. om er zorg voor te dragen dat het gebruik van aan haar toegekende mobiele nummers voor communicatie per SMS, al dan niet ten behoeve van een (internet)applicatie, tussen een netwerkaansluitpunt op een vaste locatie en een mobiel randapparaat (en vice versa) binnen dertig werkdagen na bekendmaking van dit besluit wordt gestaakt; en

II. bepaalt dat Tele2 Nederland B.V. een dwangsom van EUR 25.000 (zegge: vijftwintigduizend euro) per dag zal verbeuren, zulks met een maximum bedrag van EUR 250.000 (zegge: tweehonderd en vijftigduizend euro) indien zij in gebreke blijft.

Autoriteit Consument en Markt  
namens deze,

[w.g. 07 maart 2014]  
mr. C. de Jong-Kwestro  
Teammanager Directie Telecom, Vervoer en Post

### **Bezwaar**

Belanghebbenden die zich met dit besluit niet kunnen verenigen, kunnen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit is bekendgemaakt bezwaar maken bij ACM. Het postadres is: ACM, Postbus 90420, 2509 LK Den Haag.

Het bezwaarschrift moet zijn ondertekend en moet ten minste de naam en het adres van de indiener, de dagtekening en een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht bevatten. Voorts moet het bezwaarschrift de gronden van het bezwaar bevatten.

ACM wijst u op de mogelijkheid die de Algemene wet bestuursrecht de indiener van een bezwaarschrift biedt, om in dat geschrift ACM te verzoeken de bezwaarschriftenfase over te slaan. Indien ACM uw verzoek inwilligt, zal uw bezwaarschrift worden doorgezonden naar de rechtbank en daar als beroepschrift worden behandeld. De procedure kan daardoor worden verkort. Indien ACM uw verzoek niet inwilligt, staat tegen deze beslissing geen beroep open en zal uw bezwaarschrift door ACM worden behandeld.