

# **Beleidsregels nummers voor VoIP diensten**

*De Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit, 4 april 2005*

## Inhoudsopgave

Inleiding.....	2
Juridisch kader .....	3
Reacties op consultatie.....	3
VoIP gerelateerde diensten .....	4
Nummerbeleid in andere landen .....	6
Nummers voor VoIP diensten .....	6
Blokgrootte bij uitgifte van geografische nummers .....	9
Beleidsregels .....	11

## Inleiding

Spraakdiensten gebaseerd op pakketgeschakelde netwerken zijn in opkomst. Deze pakketgeschakelde spraakdiensten worden meestal aangeduid met de term Voice over IP (hierna: VoIP). Er bestaan veel varianten in VoIP diensten. Enkele VoIP diensten worden commercieel aangeboden als een dienst waarbij gesprekken met abonnees van traditionele spraakdiensten mogelijk zijn. Daarvoor zijn telefoonnummers van cruciaal belang.<sup>1</sup>

Het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college of OPTA) heeft begin 2004 het ministerie van Economische Zaken verzocht na te gaan of en zo ja hoe het Nummerplan voor telefoon- en ISDN-diensten (hierna: het nummerplan) aangepast moet worden om VoIP diensten beter te faciliteren met nummers. Mede op basis van dit verzoek is het ministerie in het voorjaar van 2004 begonnen met een breder onderzoek dat zich richt op de toekomst van het nummerplan, met name gefocust op de bestemming geografische nummers. In december 2004 is het onderzoeksrapport door de minister gepubliceerd<sup>2</sup>. Hierin wordt onder andere geconcludeerd dat VoIP wellicht meerdere soorten nummers vereist en wordt het ministerie onder andere aanbevolen om in de bestemming geografische nummers het geografische aspect minder dwingend te maken.

Een aanpassing van het nummerplan neemt veel tijd in beslag. De minister zal dus niet op korte termijn een gewijzigd nummerplan kunnen publiceren. Het college moet zich daarom op dit moment bij de behandeling van nummeraansvragen voor VoIP diensten baseren op het huidige nummerplan.

Het college heeft geconstateerd dat er bij marktpartijen onduidelijkheid bestaat welke nummers in het huidige nummerplan voor VoIP diensten gebruikt mogen worden. Daarom heeft het college eind 2004 zijn voorgenomen beleidsregels voor de uitgifte en het gebruik van nummers voor VoIP gerelateerde diensten geconsulteerd<sup>3</sup>. Deze voorgenomen beleidsregels zijn ondermeer tot stand gekomen na gesprekken met veel marktpartijen. Ook heeft het college zijn voorgenomen beleidsregels met het ministerie afgestemd.

Hieronder maakt het college zijn nummerbeleid bekend, waarin hij ook op hoofdlijnen aangeeft hoe hij de reacties op de consultatie heeft meegenomen in zijn overwegingen. Een gedetailleerde verantwoording hoe het college met de reacties van de marktpartijen is omgegaan, is te vinden in de bijlage bij deze beleidsregels. Het college wil in zijn nummerbeleid geen belemmering vormen voor de

<sup>1</sup> Het lijkt misschien vreemd om een dienstsoort aan te duiden door middel van een technologie (IP), de Telecommunicatiewet (Tw) en het nummerplan zijn immers technologie neutraal. In dit document wordt desondanks voor de term VoIP diensten gekozen omdat deze is ingeburgerd.

<sup>2</sup> "Onderzoek Geografische Nummers", Stratix Consulting B.V., 5 november 2004.

<sup>3</sup> Zie consultatiedocument nummerbeleid voor VoIP diensten van 30 november 2004 met kenmerk OPTA/NER/2004/204146, [www.opta.nl](http://www.opta.nl).

ontwikkeling en het concurrerend vermogen van nieuwe diensten. De mogelijkheden binnen het huidige nummerplan worden door het college maximaal benut en dienstaanbieders worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid om goed met de voorwaarden in het nummerplan om te gaan. De huidige beleidsregels zijn zo opgesteld dat deze zoveel als mogelijk in lijn zijn met de plannen van het ministerie, maar waarbij niet vooruit gelopen wordt op punten waarover het ministerie zijn afweging nog niet gemaakt heeft.

### **Juridisch kader**

Het college is krachtens hoofdstuk 4 van de Telecommunicatiewet (hierna: Tw) belast met de uitgifte en het beheer van nummers uit het nummerplan en krachtens artikel 4.2, vierde lid, van de Tw bevoegd om in het belang van een doelmatige toekenning van nummers beperkingen te stellen bij de uitgifte van nummers.

Het gebruik van telefoonnummers is door de Minister van Economische Zaken vastgelegd in het Nummerplan voor telefoon- en ISDN-diensten<sup>4</sup> en alle daaropvolgende wijzigingen. Het nummerplan kent grofweg een indeling in reeksen voor geografische nummers onderverdeeld in netnummergebieden, reeksen voor mobiele telefonie en een aantal reeksen voor bijzondere diensten, zoals informatiediensten (0800/090x) en persoonlijke assistentdiensten.

Nummers zijn volgens artikel 1.1, onder bb, van de Tw bestemd voor toegang tot of identificatie van gebruikers, netwerkeexploitanten, diensten, netwerkaansluitpunten of andere netwerkelementen. Geografische nummers zijn volgens artikel 1, onder b, van het nummerplan bestemd voor geografisch bepaalde bestemmingen.

Op grond van hoofdstuk 4 Tw heeft het college ondermeer de volgende beleidsregels gemaakt:

- Uitgiftebeleid nummers, Staatscourant 29 oktober 2001, nr 17,
- Bekendmaking over de toekenning of reservering van geografische telefoonnummers (in blokken van 1000 en/of 10.000 nummers), Staatscourant 9 mei 2000, nr 89.

Daarnaast heeft het college in een brief van 31 mei 2002 aan marktpartijen<sup>5</sup> zijn zienswijze gegeven over het doorschakelen van geografische nummers.

### **Reacties op consultatie**

OPTA heeft de voorgenomen beleidsregels eind 2004 geconsulteerd<sup>6</sup>. De volgende 13 marktpartijen hebben gereageerd op de voorgenomen beleidsregels:

---

<sup>4</sup> Staatscourant 11 januari 1999, nr 14.

<sup>5</sup> Kenmerk OPTA/N&R/2002/201354.

<sup>6</sup> Zie consultatiedocument nummerbeleid voor VoIP diensten van 30 november 2004 met kenmerk OPTA/NER/2004/204146, [www.opta.nl](http://www.opta.nl). Het oordeel inzake de eindgebruikersverplichtingen voor VoIP aanbieders is nog niet door het college gepubliceerd. Uit de reacties op die consultatie is echter niet gebleken dat de indeling in vijf categorieën aanpassing behoeft. Wel realiseert het college zich dat de indeling dynamisch van aard is en sluit het college op basis van de vage grenzen tussen de categorieën toekomstige pragmatische aanpassingen niet uit.

BTG	Tele2
Demon	Telio
Enertel	T-Mobile
KPN	Versatel
MCI	Vodafone
Priority Telecom	Wanadoo
Skype	

De inhoud van deze reacties, met uitzondering van eventuele bedrijfsvertrouwelijke passages, is te vinden op de website van OPTA ([www.opta.nl](http://www.opta.nl)). Daar is ook de bijlage bij deze beleidsregels gepubliceerd, waarin het college aangeeft hoe hij de reacties op de consultatie heeft meegenomen in de overwegingen.

### **VoIP gerelateerde diensten**

De term VoIP wordt voor verschillende soorten dienstverlening gebruikt. Het college onderscheidt de volgende vijf categorieën<sup>7</sup>:

1. **Carrier intern gebruik:** de hoofdnetten van veel aanbieders maken al jaren gebruik van IP om data en spraak over het netwerk te vervoeren.
2. **VoIP in bedrijfsnetwerken:** bedrijven gebruiken VoIP om binnen het bedrijf onderling (ook tussen verschillende vestigingen) te kunnen bellen.
3. **Internettelefonie van PC naar PC:** middels software kunnen spraakverbindingen over het internet worden opgezet. De bestemmingen waarnaar gebeld kan worden, zijn beperkt (geen aankiesbaarheid van nummers uit het nummerplan, zoals vaste of mobiele telefoonnummers) en de zender en ontvanger van het gesprek moeten beiden gebruik maken van bepaalde software, anders is communicatie niet mogelijk.
4. **VoIP gescheiden van de breedbanddienst:** voor afname van dergelijke diensten is een willekeurige breedband internetaansluiting nodig, vaak in combinatie met extra apparatuur (een kastje dat op de breedbandaansluiting wordt aangesloten en waarop analoge telefoontoestellen kunnen worden aangesloten), zodat de telefoons niet direct hoeven te worden vervangen. De randapparatuur die nodig is om een telefoongesprek mogelijk te maken kan in principe op elke willekeurige breedbandaansluiting worden aangesloten, waar ook ter wereld. Dit kenmerk van de dienst wordt vaak aangeduid met de term nomadisch.
5. **VoIP bovenop de breedbanddienst:** bij afname van een DSL aansluiting, wordt voor een gering bedrag extra een telefoondienst meegeleverd. Veelal is hier sprake van Voice over DSL. Technisch gezien zit deze dienst anders in elkaar (gebruik van een andere protocollaag), waardoor het nomadische aspect niet aanwezig is. Het telefoonnummer is verbonden aan de fysieke lijn, die niet verplaatst kan worden.

Over het nummerbeleid voor bovenstaande categorieën constateert het college het volgende.

1. Carrier intern gebruik: het betreft hier gebruik van VoIP buiten het publieke domein en daarom zijn geen nummers uit het nummerplan nodig. Het college ziet dan ook geen knelpunten voor nummerbeleid.

---

<sup>7</sup> Indeling zoals het college die ook hanteert in het consultatiedocument van 7 oktober 2004 (kenmerk OPTA/EGM/2004/202992) over generieke eindgebruikersverplichtingen voor pakketgeschakelde diensten. Deze is gebaseerd op het rapport van Analysys, "IP Voice and Associated Convergent Services – Final Report for the European Commission", 28 January 2004.

2. VoIP in bedrijfsnetwerken: het gebruik van nummers voor deze dienst verschilt niet van het al jaren bestaande gebruik van doorkiesnummers in bedrijfsnetwerken. Voor de nieuwe bestemming nummers voor toegang tot ondernemingen en instellingen (bedrijfsnummers) doet het niet ter zake of er al dan niet gebruik wordt gemaakt van VoIP. Het college ziet dan ook geen knelpunten voor nummerbeleid.
3. Internettelefonie van PC naar PC: het betreft hier gebruik van VoIP buiten het publieke domein en daarom zijn geen nummers uit het nummerplan nodig. Het college ziet daarom geen knelpunten voor nummerbeleid.
4. VoIP gescheiden van de breedbanddienst: het betreft hier gebruik van VoIP binnen het publieke domein; eindgebruikers willen iedereen, waar ook ter wereld, kunnen bellen en ook gebeld kunnen worden door iedereen, vanwaar ook ter wereld. Nummers uit het nummerplan zijn bedoeld om deze interoperabiliteit te regelen. Het nummerplan kent echter geen aparte bestemming voor nomadische diensten. Daardoor is niet op voorhand duidelijk welke nummerreeksen in aanmerking komen.
5. VoIP bovenop de breedbanddienst: het telefoonnummer is verbonden aan de fysieke lijn, die niet verplaatst kan worden. Voor wat betreft nummering kan deze dienst gelijkgeschakeld worden met een PSTN of ISDN aansluiting en komt daarmee voor dezelfde nummercategorieën in aanmerking. Er zijn daarom geen knelpunten voor nummerbeleid.

Op grond van het bovenstaande concludeert het college dat alleen VoIP diensten uit categorie 4 mogelijke onduidelijkheden op kunnen leveren bij marktpartijen over nummertoekening en nummergebruik. Het college gaat daarom alleen in op deze categorie. Als er hieronder gerefereerd wordt aan de term "VoIP dienst" bedoelt het college dus alleen een dienst uit categorie 4.

Overigens, binnen deze categorie is nog een variatie aan VoIP diensten mogelijk. De diensten kunnen in beginsel hetzelfde bieden als traditionele spraaktelefonie diensten. Hierbij kunnen we denken aan uitgaande en inkomende gesprekken, zowel nationaal als internationaal, toegang tot alarmdiensten en een gesprekskwaliteit die de kwaliteit van PSTN benadert of overtreft. Toch hoeft dit niet te betekenen dat elke VoIP dienst deze aspecten in zich heeft. Sommige VoIP diensten bieden minder dan de traditionele spraaktelefonie dienst, bijvoorbeeld een lagere gesprekskwaliteit. Eén marktpartij heeft aangegeven dat nummers ook nodig zijn als een VoIP aanbieder alleen uitgaande gesprekken aanbiedt. Volgens het college zijn voor een dienst die alleen uitgaande gesprekken mogelijk maakt in beginsel nummers uit het nummerplan technisch of economisch niet noodzakelijk. Wanneer de noodzaak voor nummers niet aangetoond kan worden door de dienstaanbieder, dan is uit oogpunt van efficiëntie het gebruik van nummers niet toegestaan.

Aan de andere kant kunnen VoIP diensten ook méér bieden dan wat met de traditionele spraaktelefonie diensten wordt aangeboden. Hierbij kunnen we bijvoorbeeld denken aan de met IP techniek relatief makkelijk te realiseren functie van een groepsgesprek met de mogelijkheid om geïnformeerd te worden wie het groepsgesprek verlaat en wie er bijkomt. Of aan het toevoegen van een videoverbinding halverwege het gesprek.

Een belangrijk gemeenschappelijk kenmerk van VoIP diensten is dat de locatie van de eindgebruiker niet vastligt en niet bekend is bij de dienstaanbieder. De eindgebruiker kan zijn randapparatuur verplaatsen en vanaf een andere locatie in Nederland, of buiten Nederland, opnieuw aansluiten en dan communiceren met gebruikmaking van zijn oorspronkelijke nummer. Dit is de zogenaamde nomadische eigenschap van VoIP diensten. Deze inherente nomadische mogelijkheid maakt VoIP anders dan de traditionele spraaktelefonie. Het zit als het ware tussen vaste telefonie en mobiele telefonie in. Daarmee is ook

meteen het probleem geschetst bij nummergebruik en nummertoekenning: het huidige nummerplan kent immers geen bestemming voor nomadische diensten.

## **Nummerbeleid in andere landen**

De European Regulators Group (ERG) heeft in februari 2005 zijn standpunt over VoIP regulering naar buiten gebracht.<sup>8</sup> Over nummering stelt de ERG:

*"In order to foster competition by stimulating the emergence of new services as well as promoting number portability numbering plans should be technologically neutral, based on the service descriptions and the same number ranges should in principle be available for both traditional voice and VoIP services."*

In het Verenigd Koninkrijk<sup>9</sup>, Duitsland<sup>10</sup> en Ierland<sup>11</sup> is zowel een nieuwe nummerreeks geopend als de geografische nummerreeks opengesteld voor VoIP diensten. In Duitsland mogen bijvoorbeeld geografische nummers gebruikt worden voor telefoniediensten, mits de woonplaats respectievelijk vestigingsplaats zich binnen het betreffende netnummergebied bevindt. Oostenrijk<sup>12</sup> biedt geen ruimte in de geografische nummerreeks, maar heeft daarentegen niet-geografische nummerreeksen bestemd voor (o.a.) VoIP diensten.

Voor de andere landen in Europa geldt dat het merendeel neigt naar het beschikbaar stellen van geografische nummers, al dan niet in combinatie met de mogelijkheid om gebruik te maken van een (nieuwe of reeds bestaande) niet-geografische nummerreeks.

## **Nummers voor VoIP diensten**

De volgende bestemmingen in het nummerplan kunnen in aanmerking komen voor VoIP diensten:

- geografische nummers
- nummers voor mobiele telefonie
- nummers voor persoonlijke assistentdiensten
- nummers voor toegang tot ondernemingen en instellingen (bedrijfsnummers)

Bij het totstandkomen van de beleidsregels voor het gebruik van deze bestemmingen spelen de volgende beleidsoverwegingen een rol.

### **Geografische nummers**

Het college stelt dat een VoIP dienst die aangeboden wordt met de bedoeling geografisch-bepaalde bestemmingen te bereiken en vanaf geografisch-bepaalde lokaties te bellen in aanmerking kan komen voor geografische nummers. De inherente mogelijkheid van nomadisch gebruik door een individuele eindgebruiker, in strijd met de bestemming van de nummerreeks, is dus voor het college geen aanleiding om het gebruik van geografische nummers niet toe te staan aan de dienst aanbieder.

---

<sup>8</sup> "ERG Common Statement for VoIP regulatory approaches", ERG (05)12, 11 februari 2005, [http://erg.eu.int/doc/publications/erg0512\\_voip\\_common\\_statement.pdf](http://erg.eu.int/doc/publications/erg0512_voip_common_statement.pdf)

<sup>9</sup> "Numbering arrangements for new voice services", 6 september 2004, [www.ofcom.org.uk](http://www.ofcom.org.uk).

<sup>10</sup> "Regulierungsbehörde schafft Rahmenbedingungen für Internet-Telefonie", 15 november 2004, [www.regtp.de](http://www.regtp.de).

<sup>11</sup> "VoIP services in Ireland – Numbering and related issues", 14 oktober 2004, [www.comreg.ie](http://www.comreg.ie).

<sup>12</sup> "Alte Ortsnetze, neue Rufnummernbereiche und effektive Mehrwertdiensteregulungen für Österreich", 12 mei 2004, [www.rtr.at](http://www.rtr.at).

Het college merkt op dat dit standpunt wordt aangemoedigd door de Europese Commissie in zijn consultatiedocument over de behandeling van VoIP onder het Europese regelgevend kader<sup>13</sup>:

*"... in order to foster competition and stimulate the emergence of new services, Member States are encouraged to give any undertaking providing or using electronic communication networks or services that applies for it, access to geographic numbers."*

Het college volgt met zijn standpunt de aanbeveling van het onderzoeksbureau Stratix dat in zijn onderzoeksrapport aan OPTA<sup>14</sup> aanbeveelt het gebruik van geografische nummers voor VoIP diensten mogelijk te maken, zolang de dienst aanbieder zich inspant om ervoor te zorgen dat de geografische nummers worden gebruikt overeenkomstig het nummerplan. Volgens Stratix is het waarschijnlijk dat dit standpunt in verschillende mogelijke toekomstscenario's tot een concurrerende markt leidt.

Het college voorziet dat met het gebruik van geografische nummers de concurrentie wordt gestimuleerd omdat nieuwe aanbieders eenvoudiger kunnen concurreren met aanbieders van traditionele telefoondiensten. Daarbij komt dat eindgebruikers vertrouwd zijn met geografische nummers, zij associëren de nummers met een bepaalde tariefklasse en kunnen bij overstappen tussen dienst aanbieder hun nummer behouden (nummerportabiliteit). Bovendien is (internationale) aankiesbaarheid met geografische nummers relatief eenvoudig te realiseren.

Om te waarborgen dat de geografische nummers conform het nummerplan worden gebruikt, stelt het college voorwaarden aan VoIP dienst aanbieder voor het gebruik van geografische nummers. Deze voorwaarden volgen weliswaar uit het nummerplan, maar omdat VoIP diensten een nieuwe dienstsoort vormen, ziet het college de noodzaak om deze voorwaarden in de beleidsregels en bij de individuele beschikkingen expliciet te maken:

1. Het is niet toegestaan om nummers uit een bepaald netnummergebied in gebruik te geven voor afname van de VoIP dienst in een ander netnummergebied of buiten Nederland.
2. Nummerhouders moeten erop toezien dat eindgebruikers de nummers niet gebruiken buiten het betreffende netnummergebied. Hierbij wordt van de nummerhouder gevraagd het uiterste te doen wat in zijn mogelijkheden ligt.
3. Nummerhouders moeten ervoor zorgen dat in het aanbod van VoIP diensten geen uiting plaatsvindt richting (potentiële) klanten waarmee de indruk gewekt wordt dat het gebruik van de geografische nummers door de VoIP dienst niet is gebonden aan netnummergebieden of landsgrenzen.

Meerdere marktpartijen hebben aangegeven dat het in de praktijk zeer lastig is om toe te zien op deze voorwaarden of vragen zich af hoe OPTA de marktpartijen gaat controleren. In beleidsregels is het niet mogelijk om voor een veelheid aan VoIP varianten eenduidig aan te geven wat door een aanbieder moet worden gedaan om "best effort" te realiseren. Bij sommige VoIP diensten is wel exact bekend waar de eindgebruiker zich bevindt, en is het geografische aspect absoluut te waarborgen, bij andere VoIP diensten is de locatie niet te traceren. In deze laatste situatie zou een maatregel van de nummerhouder kunnen zijn dat hij het gebruik van de nummers buiten het betreffende nummergebied contractueel uitsluit. Het komt er op neer dat de aanbieder zijn uiterste best moet doen om het geografische aspect van de nummers te waarborgen. Handhaving door het college zal daarom maatwerk zijn.

---

<sup>13</sup> European Commission Information Society Directorate-General – "The treatment of Voice over Internet Protocol (VoIP) under the EU Regulatory Framework", Commission staff working document, An information and consultation document, 14 June 2004.

<sup>14</sup> Stratix Consulting, "Voice-over-packet technology; Options for OPTA – Report for OPTA Numbering and Registrations Unit," December 2003.

Eén partij vindt dat OPTA niet de nummerhouders aan moet spreken maar de nummergebruikers. Op grond van artikel 4.9, tweede lid, van de Tw draagt de nummerhouder er zorg voor dat het gebruik van de aan hem toegekende nummers in overeenstemming is met het bij of krachtens hoofdstuk 4 van de Tw bepaalde. Dat is ook het geval als de nummerhouder deze nummers aan een derde in gebruik geeft. Het toezicht van het college richt zich daarom op de nummerhouders.

Eén marktpartij vindt dat deze voorwaarden te beperkend zijn en verzoekt OPTA om de voorwaarden minder strikt te stellen. Het college is echter gebonden aan het nummerplan en kan geen afwijkende voorwaarden stellen. De minister heeft al aangekondigd het nummerplan te gaan wijzigen, maar de manier waarop is nog niet precies bekend. Het college kan niet op deze nummerplanwijziging vooruit lopen door bijvoorbeeld toe te staan dat geografische nummers al dan niet tijdelijk in andere netnummergebieden gebruikt mogen worden.

Eén marktpartij is van mening dat het gebruik van geografische nummers voor VoIP diensten een bedreiging vormt voor de huidige tarieven voor het bellen naar geografische nummers. Het college is van mening dat de uitgifte van nummers los staat van het tariefvraagstuk. In de bestemming van geografische nummers in het nummerplan is immers geen tariefbepaling opgenomen.

### **Nummers voor mobiele telefonie**

In de huidige uitgiftepraktijk hanteert het college de definitie van mobiele telefonie als telefonie waarbij gebruik wordt gemaakt van een radionetwerk en waarbij communicatie door de eindgebruiker mogelijk is gedurende verplaatsing over grote afstanden. Er zijn nieuwe radiotechnieken zoals WiFi en WiMax in opkomst waarover mogelijk VoIP diensten worden aangeboden. Het college ziet echter hierin geen aanleiding om verandering aan te brengen in zijn definitie van mobiele telefonie. Nummers voor mobiele telefonie mogen daarom gebruikt worden voor een VoIP dienst mits die voldoet aan het bovenstaande criterium.

Eén marktpartij heeft aangegeven dat zij voor het aanbieden van VoIP diensten gebaseerd op GPRS en UMTS in aanmerking moet kunnen komen voor geografische nummers. Het college is echter van mening dat zodra VoIP diensten mobiele diensten zijn, deze gebruik moeten maken van de daarvoor bestemde mobiele nummers in het huidige nummerplan.

### **Nummers voor persoonlijke assistentdiensten**

De bestemming nummers voor persoonlijke assistentdiensten laat zowel vaste als mobiele toepassingen toe. VoIP biedt door het nomadische aspect een mogelijkheid om een persoonlijke aansluiting te hebben die overal gebruikt kan worden waar een breedbandverbinding aanwezig is. Verder kan de nomadische eigenschap van VoIP diensten gezien worden als een tussenvorm van een vaste en een mobiele toepassing. Een (nomadische) VoIP dienst past daarom in de bestemming van deze nummerreeks.

Nummers voor persoonlijke assistentdiensten worden alleen toegekend aan partijen als zij de dienst aanbieden aan eindgebruikers in Nederland. De nomadische eigenschap van VoIP kan er toe leiden dat deze nummers Nederlandse eindgebruikers bereikbaar maken die zich tijdelijk in het buitenland bevinden. Het nummerplan sluit deze situatie niet uit. Eén marktpartij heeft er op gewezen dat ook vanuit het buitenland een aanbod aan eindgebruikers in Nederland kan worden gedaan. Het college erkent deze mogelijkheid en stelt dat het nummerplan daarvoor ruimte biedt.

Eén marktpartij stelt dat nummers voor persoonlijke assistentdiensten een negatief imago hebben en dat daarom OPTA deze nummers niet moet uitgeven voor VoIP diensten. Het college ziet dat anders: hij toetst aanvragen voor nummers voor persoonlijke assistentdiensten op de bestemming in het nummerplan. Het is de vrijheid van de marktpartijen om een afweging te maken tussen de mogelijkheden en de nadelen



van de verschillende bestemmingen en op basis daarvan een aanvraag te doen voor nummers uit een bepaalde bestemming.

Het college merkt op dat een belangrijk deel van het negatieve imago van nummers voor persoonlijke assistentdiensten te maken heeft met de soms hoge tarieven voor het bellen naar deze nummers. Het college is van mening dat de kenbaarheid van tarieven voor het bellen naar ondermeer nummers voor persoonlijke assistentdiensten verbeterd kan worden. Aanbieders van een openbare telefoondienst zijn verantwoordelijk voor het genoegzaam kenbaar maken van de tarieven die zij aan hun klanten voor het bellen naar ondermeer nummers voor persoonlijke assistentdiensten in rekening brengen. Het college is voornemens om erop toe te zien dat aanbieders van een openbare telefoondienst voldoende invulling geven aan deze kenbaardiplicht.

### **Nummers voor toegang tot ondernemingen en instellingen (bedrijfsnummers)**

De bestemming bedrijfsnummers laat nomadische VoIP diensten toe. Aanbieders die nomadische VoIP diensten willen aanbieden aan (kleine) bedrijven kunnen niet altijd gebruik maken van persoonlijke assistentdienstnummers, vanwege het persoonlijke karakter van deze bestemming. Bedrijfsnummers kunnen dan een alternatief zijn. Het is daarbij van belang om op te merken dat bedrijfsnummers uitsluitend rechtstreeks worden toegekend aan de ondernemingen en instellingen en niet aan de aanbieders van elektronische communicatiediensten.

In de consultatie werden de bedrijfsnummers niet expliciet genoemd, omdat de toepassing van de nummers gerelateerd werd aan VoIP in bedrijfsnetwerken (categorie 2 van de VoIP categorieën die het college onderscheidt). Enkele marktpartijen hebben in hun reactie op de consultatie vragen gesteld over de toepassing van bedrijfsnummers voor VoIP diensten. Het college verduidelijkt daarom dat ook bedrijfsnummers in aanmerking komen voor nomadische VoIP diensten.

### **Blokgrootte bij uitgifte van geografische nummers**

Naast het bekendmaken van zijn beleid voor het gebruik van nummers voor VoIP diensten ziet het college de noodzaak het beleid voor de blok grootte bij uitgifte van geografische nummers aan te passen.

De uitgifte met de huidige blok groottes leverde tot nu toe geen potentiële schaarsteproblemen op. Geografische nummers werden immers door een relatief beperkte groep aanbieders aangevraagd. Bovendien neemt het college bij de beoordeling van de hoeveelheid aangevraagde blokken de reële nummerbehoefte van marktpartijen als basis<sup>15</sup>. Maar de VoIP technologie verlaagt de drempel voor nieuwe dienstverleners om de markt te betreden. Als meerdere relatief kleinere VoIP aanbieders geografische nummers gaan aanvragen is de nu geldende blok grootte bij uitgifte van geografische nummers onvoldoende doelmatig. Het college heeft daarom het voornemen de blok grootte bij uitgifte van geografische nummers aan te passen.

In de praktijk komt het huidige uitgiftebeleid voor blok groottes op het volgende neer. Het college houdt tot op heden bij de uitgifte van geografische nummers rekening met de beperkte analysecapaciteit van sommige vaste netwerken<sup>16</sup>. Deze netwerken bepalen op basis van een beperkt aantal cijfers van het geografische nummer waarheen gerouteerd moet worden. Het college gaf daarom tot nu toe geografische nummers, onafhankelijk van de grootte van de aanvraag, in de volgende eenheden uit:

<sup>15</sup> Zie OPTA beleidsregels uitgiftebeleid nummers, 29 oktober 2001, Staatscourant 209.

<sup>16</sup> Zie de bekendmaking van OPTA over de toekenning of reservering van geografische nummers, Staatscourant van 9 mei 2000, nr 89 en de brief van OPTA aan marktpartijen van 20 december 1999 (kenmerk OPTA/N&R/99/8002) over de uitgifte van geografische nummers in blokken van 1000.

- voor een vier-cijferig netnummergebied minimaal per blok van 1.000 nummers,
- voor een drie-cijferig netnummergebied minimaal per blok van 10.000 nummers.

In het uitgiftebeleid neemt het college bij aanvragen voor geografische nummers door relatief kleinere (VoIP) aanbieders de reële nummerbehoefte als basis voor de bepaling van de hoeveelheid nummers die toegekend wordt. Als dat neerkomt op uitgeven in kleinere eenheden dan 1.000/10.000 nummers zal het college de resterende nummers uit deze nummerblokken blokkeren ter voorkoming van uitgifte aan andere marktpartijen. Dat betekent dat nog steeds rekening gehouden wordt met de beperkte analysecapaciteit van sommige vaste netwerken want de vaste netwerken kunnen een implementatieblok grootte van 1.000/10.000 blijven gebruiken. Als op termijn het probleem van de beperkte analysecapaciteit van vaste netwerken wordt opgelost, komen deze geblokkeerde nummers weer vrij voor uitgifte aan alle marktpartijen. Op deze wijze wordt volgens het college de uitgifte van geografische nummers doelmatiger en wordt toekomstige nummerschaarste minder waarschijnlijk.

Eén marktpartij vraagt zich af of de huidige beperkte analysecapaciteit van sommige vaste netwerken in de toekomst opgelost gaat worden. Dit zou volgens deze partij investeringen in oude technieken behelzen die niet rendabel zouden blijken te zijn. Het college is voornemens om het vraagstuk van de beperkte analysecapaciteit in sommige vaste netwerken verder te bestuderen. Ook in andere landen is dit onderwerp van studie: in het Verenigd Koninkrijk is OFCOM een publieke consultatie gestart over het terugbrengen van de nummerblok grootte van 10.000 naar 1.000 in de netnummergebieden met dreigende schaarste.<sup>17</sup>

Uit de praktijk blijkt dat marktpartijen die hun geografische nummers aankiesbaar willen maken in het vaste net van KPN implementatiekosten moeten betalen aan KPN. De hoogte van deze implementatiekosten is door het college als kostengeoriënteerd beoordeeld<sup>18</sup>. Marktpartijen geven regelmatig bij OPTA aan dat deze implementatiekosten hun toetreding tot de markt kan belemmeren. Het college constateert dat sommige marktpartijen deze mogelijke toetredingsdrempel omzeilen door gebruik te maken van geografische nummers van andere marktpartijen in plaats van zelf geografische nummers bij OPTA aan te vragen. Het systeem van nummeruitgifte maakt deze alternatieve wijze mogelijk.

Eén marktpartij heeft aangegeven dat ook de hoge kosten voor het porteren van geografische nummers van KPN naar een andere marktpartij een drempel is en concurrentiebeperkend werkt. Het college zal deze mening meenemen in de tariefregulering, maar ziet hierin geen aanleiding tot uitstel of aanpassing van de beleidsregels.

Een paar marktpartijen geven aan dat nummerhandel gestimuleerd wordt doordat OPTA toestaat dat marktpartijen gebruik maken van geografische nummers van andere marktpartijen in plaats van zelf geografische nummers bij OPTA aan te vragen. Het college is van mening dat dit geen vorm is van nummerhandel en dat deze vorm van in gebruik geven van nummers een wettelijk toegestane wijze is.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> "Conserving Geographic Numbers - Proposals for geographic number conservation measures", OFCOM, Consultation document 17 February 2005.

<sup>18</sup> Goedkeuringsbesluit wholesale tariefregulering periode 2004/2005 (kenmerk OPTA/IBT/2004/202290).

<sup>19</sup> Zie ook "Beleidsregels nummerhandel OPTA", 26 maart 2001, Staatscourant 60.

## **Beleidsregels**

Het college stelt de volgende beleidsregels vast op grond van zijn bevoegdheden van Hoofdstuk 4 van de Telecommunicatiewet.

Het college wil in zijn nummerbeleid geen belemmering vormen voor de ontwikkeling en het concurrerend vermogen van nieuwe diensten. Hiertoe benut het college maximaal de mogelijkheden binnen het huidige nummerplan en spreekt hij dienstaanbieders aan op hun verantwoordelijkheid om goed met de voorwaarden in het nummerplan om te gaan.

- 1) Een VoIP dienst kan, afhankelijk van de VoIP dienstbeschrijving, in aanmerking komen voor geografische nummers. Het college stelt de volgende voorwaarden voor gebruik van geografische nummers:
  - a) Het is niet toegestaan om nummers uit een bepaald netnummergebied in gebruik te geven voor afname van de VoIP dienst in een ander netnummergebied of buiten Nederland.
  - b) Nummerhouders moeten erop toezien dat eindgebruikers de nummers niet gebruiken buiten het betreffende netnummergebied. Hierbij wordt van de nummerhouder gevraagd het uiterste te doen wat binnen zijn mogelijkheden ligt.
  - c) Nummerhouders moeten ervoor zorgen dat in het aanbod van VoIP diensten geen uiting plaatsvindt richting (potentiële) klanten waarmee de indruk gewekt wordt dat het gebruik van de geografische nummers door de VoIP dienst niet is gebonden aan netnummergebieden of landsgrenzen.
- 2) Het college zal bij aanvragen voor geografische nummers door relatief kleinere (VoIP) aanbieders de reële nummerbehoefte als basis nemen voor de bepaling van de hoeveelheid nummers die toegekend wordt. Als dat neerkomt op het uitgeven in kleinere eenheden dan 1.000/10.000 nummers zal het college de resterende nummers uit deze nummerblokken blokkeren ter voorkoming van uitgifte aan andere marktpartijen.
- 3) Nummers voor mobiele telefonie mogen alleen gebruikt worden voor een VoIP dienst waarbij gebruik wordt gemaakt van een radionetwerk en waarbij communicatie door de eindgebruiker mogelijk is gedurende verplaatsing over grote afstanden.
- 4) De bestemming nummers voor persoonlijke assistentdiensten laat nomadische VoIP diensten toe, met in achtneming van de beperkingen die in de bestemming aangegeven zijn.
- 5) De bestemming nummers voor toegang tot ondernemingen en instellingen (bedrijfsnummers) laat nomadische VoIP diensten toe, met in achtneming van de beperkingen die in de bestemming aangegeven zijn.

Deze beleidsregels treden in werking met ingang van de dag na publicatie in de Staatscourant.

Het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit,  
namens het college,

mr. L.Y. Gonçalves-Ho Kang You