

# Beleidsregels nummerportabiliteit mobiele telefonie

## I. Inleiding

1. Het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) publiceert hierbij beleidsregels die aangeven op welke wijze het college invulling geeft aan de verplichting voor aanbieders van mobiele openbare telecommunicatiediensten om op grond van artikel 4.10, eerste lid onder a en tweede lid van de Telecommunicatiewet (hierna: Tw) jo. artikel 6 Besluit nummerportabiliteit aan eindgebruikers nummerportabiliteit te bieden, en aan de bevoegdheid van het college krachtens artikel 15.1, derde lid, Tw om toe te zien op de naleving van het in artikel 4.10 Tw gestelde.

2. De onderhavige beleidsregels moeten worden gekwalificeerd als beleidsregels in de zin van artikel 1:3, vierde lid van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) en zijn overeenkomstig titel 4.3 van de Awb opgesteld.

## II. Overwegingen

3. Naar het oordeel van het college is nummerportabiliteit een sleutelfactor voor de bevordering van de keuzevrijheid van de eindgebruiker en voor het totstandbrengen van meer concurrentie op de Nederlandse telecommunicatiemarkt. Nummerportabiliteit is van direct en majeur belang voor zowel marktpartijen als voor eindgebruikers.

4. Sinds 1 januari 1999 rust op alle aanbieders van mobiele openbare telecommunicatiediensten (hierna: de aanbieders) de wettelijke verplichting tot het verschaffen van nummerportabiliteit. Na die datum ontving het college veelvuldig klachten van eindgebruikers inzake de gebrekkige of niet-tijdige verschaffing van nummerportabiliteit door deze aanbieders. Een aantal van deze klachten heeft ertoe geleid dat het college in oktober 1999 aan het merendeel van de aanbieders boetes heeft opgelegd. Vanwege aanhoudende klachten en met het oog op het verbeteren van de kwaliteit van nummerportabiliteit, heeft het college vervolgens in december 1999 aan alle aanbieders een last

onder dwangsom opgelegd.

5. Op grond van deze last onder dwangsom moeten de aanbieders voldoen aan door het college gestelde kwaliteitsnormen inzake nummerportabiliteit, die zijn weergegeven als percentages. Op die manier hoopte het college ervoor te zorgen dat eindgebruikers eenvoudig hun mobiele telefoonnummer kunnen meenemen als zij van aanbieder veranderen. Ter controle op de naleving van de kwaliteitsnormen heeft het college de aanbieders verplicht om maandelijks een rapportage in te dienen over de in de voorafgaande maand behaalde percentages.

6. In het voorjaar van 2001 is het college een onderzoek gestart naar de noodzaak en de wenselijkheid van continuering van de last onder dwangsom (hierna: het onderzoek). Aanleiding voor het onderzoek was de vaststelling van het college dat alle aanbieders min of meer structureel voldeden aan de in de last gestelde kwaliteitsnormen en dat de performance van de aanbieders in de achterliggende periode een redelijk constant beeld liet zien. Tevens constateerde het college een duidelijke afname in het aantal klachten dat door eindgebruikers bij OPTA werd ingediend.

7. Het onderzoek bevestigde het beeld dat de kwaliteit van nummerportabiliteit sterk was verbeterd. Gemiddeld genomen realiseren de aanbieders over beide onderdelen van de last een percentage van 99%. Uit het onderzoek bleek ook dat de last onder dwangsom niet langer noodzakelijk was als kwaliteitswaarborg. Op basis van de uitkomsten van het onderzoek meent het college dat de inzet van een zwaar handhavingsinstrument als de last onder dwangsom niet meer proportioneel is ten opzichte van het huidige en te verwachten kwaliteitsniveau van nummerportabiliteit. Om die reden is het college overgegaan tot intrekking van de last onder dwangsom.

8. Gezien het huidige kwaliteitsniveau van nummerportabiliteit vindt het college het gewenst dat het toezicht

op nummerportabiliteit wordt versoept en dat de waarborging van de kwaliteit van nummerportabiliteit meer aan de aanbieders zelf wordt overgelaten. Wel dient OPTA in voorkomende gevallen in staat te zijn om op effectieve wijze vorm te geven aan zijn wettelijk bepaalde toezichtstaak ten aanzien van nummerportabiliteit. De noodzaak van instandhouding van een zekere mate van toezicht op de correcte naleving van de wettelijke verplichting tot nummerportabiliteit blijkt ook uit het onderzoek.

9. Om deze redenen vervangt het college het last onder dwangsom-regime door het lichtere instrument van beleidsregels. Het college verwacht dat het structureel hoge kwaliteitsniveau van nummerportabiliteit zich ook voortzet onder het toezichtsregime van beleidsregels. Met deze beleidsregels, die van toepassing zijn op de huidige en eventueel nieuwe aanbieders van mobiele openbare telecommunicatiediensten, hoopt het college de transparantie te verhogen richting aanbieders en eindgebruikers over de wijze waarop hij de wettelijke verplichting tot, respectievelijk het wettelijke recht op, nummerportabiliteit uitlegt. Het college zal de beleidsregels gebruiken als leidraad bij de beoordeling van eventuele klachten van aanbieders danwel eindgebruikers over nummerportabiliteit.

## III. Invulling wettelijk kader

10. De verplichting voor aanbieders van mobiele openbare telecommunicatiediensten om nummerportabiliteit te verschaffen is neergelegd in de Telecommunicatiewet. Op grond van artikel 4.10, eerste lid onderdeel a, Tw is de 'oude' aanbieder (hierna: donor-aanbieder), verplicht ervoor zorg te dragen dat zijn klant zijn telefoonnummer kan blijven gebruiken wanneer hij overstapt naar een nieuwe aanbieder (hierna: recipient-aanbieder). Ook de recipient-aanbieder is verplicht ervoor zorg te dragen dat zijn nieuwe klant zijn telefoonnummer, dat hij in gebruik heeft bij zijn donor-aanbieder, kan blijven gebrui-

ken (artikel 4.10, tweede lid, Tw). Op grond van artikel 15.1, derde lid, Tw is het college belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde in artikel 4.10 Tw.

11. De door de wetgever, op basis van Europese regelgeving, geformuleerde verplichting inzake nummerportabiliteit strekt ertoe dat de eindgebruiker zijn telefoonnummer, bestemd voor digitale mobiele netwerken, kan blijven gebruiken.

12. In zijn besluit van juli 2000 op de bezwaren van de aanbieders tegen de last onder dwangsom heeft het college aangegeven de norm uit de last onder dwangsom van december 1999 te beschouwen als de enige en juiste uitleg van de wettelijke verplichting. Deze norm betreft een concretisering van datgene waartoe de aanbieders al sinds 1 januari 1999 verplicht waren, zo gaf het college in dat besluit aan. Naar het oordeel van het college blijft deze norm dan ook zijn gelding behouden, ondanks de intrekking van de last onder dwangsom. Dit is overigens ook wenselijk uit oogpunt van rechtszekerheid, omdat alle aanbieders al sinds december 1999 bekend zijn met deze norm. Mede met het oog op nieuwe toetreders tot de markt voor mobiele telefonie herhaalt het college op deze plaats de uitleg van artikel 4.10 Tw en de overwegingen die hierbij van belang zijn.

13. Naar het oordeel van het college gaat de wettelijke norm uit van het in samenwerking tot stand brengen van nummerportabiliteit. Immers, voor het slagen van een portering van een telefoonnummer spelen verschillende partijen een rol, waaronder de donor-aanbieder, de transit-operator en de recipient-aanbieder. Zo dienen de donor- en de recipient-aanbieder, kortgezegd, het bewuste telefoonnummer af respectievelijk aan te sluiten op hun netwerken, terwijl voor een juiste routing van gesprekken van en naar het geporteerde telefoonnummer ook is vereist dat de transit-operator kennis heeft van de voorgenomen portering. De nakoming van de wettelijke verplichting is in grote mate afhankelijk van de samenwerking, en de bereidheid daartoe, tussen de verschillende aanbieders bij de portering van het telefoonnummer van een eindgebruiker.

14. De samenwerking die de aanbieders op dit vlak reeds hebben ontplooid heeft geleid tot de 'Standaard-

overeenkomst Nummerportabiliteit', waarin is beschreven hoe het porteringsproces in zijn werk gaat. Deze overeenkomst is tot stand gekomen in private onderhandelingen tussen aanbieders onderling (waaronder ook aanbieders van vaste openbare telecommunicatiediensten), zonder tussenkomst van het college. Alle aanbieders hebben deze overeenkomst getekend, danwel zich aan de daarin vastgelegde standaard gecommitteerd. De 'Standaardovereenkomst Nummerportabiliteit' heeft tevens de juridische basis gevormd voor de ontwikkeling van een gemeenschappelijke infrastructuur ('COIN'), met behulp waarvan nummerportabiliteit wordt gefaciliteerd.

15. Bij de uitleg van de wettelijke verplichting tot het bieden van nummerportabiliteit heeft het college aansluiting gezocht bij het in de 'Standaardovereenkomst Nummerportabiliteit' omschreven porteringsproces. Hiermee is het naar het oordeel van het college eenvoudiger voor de aanbieders om het wettelijke voorschrift na te leven.

16. Naar het oordeel van het college dient de wettelijke verplichting, mede gezien de imperatieve aard van artikel 4.10 Tw en het belang van de eindgebruiker bij het goed functioneren van nummerportabiliteit, uitgelegd te worden in die zin dat het telefoonnummer van de eindgebruiker tijdig en correct dient te zijn geporteed door zijn oude en nieuwe aanbieder tezamen. Tijdig en correct wil zeggen dat de portering uiterlijk op de met de eindgebruiker overeengekomen datum van portering dient te zijn gerealiseerd.

17. Naar de aard van nummerportabiliteit treedt een aanbieder bij de portering van een telefoonnummer de ene keer op als donor-aanbieder, de andere keer als recipient-aanbieder. Omdat de wettelijke verplichting om een telefoonnummer tijdig en correct te porteren naar het oordeel van het college uitgaat van het in samenwerking tot stand brengen van nummerportabiliteit, ziet deze verplichting zowel op de hoedanigheid van donor-aanbieder als op die van recipient-aanbieder.

### *III.a Normstelling donor-aanbieder*

18. Een aanbieder dient in zijn hoedanigheid van donor-aanbieder maandelijks in 95% van de gevallen

binnen drie werkdagen na ontvangst van een porteringsverzoek van de recipient-aanbieder, uitsluitend te geven over de honorering van dit porteringsverzoek aan de recipient-aanbieder.

19. Naar het oordeel van het college wordt met deze normstelling voorkomen dat er vertraging ontstaat in het porteringsproces doordat de donor-aanbieder niet adequaat danwel niet tijdig reageert op een porteringsverzoek van de recipient-aanbieder. Door tijdig een volledig en correct antwoord op een porteringsverzoek ('porting request answer') aan de recipient-aanbieder te sturen, kan deze snel aan zijn nieuwe klant doorgeven of de portering door de donor-aanbieder is geaccepteerd en zo ja, op welke datum zijn telefoonnummer wordt geporteed.

### *III.b Normstelling recipient-aanbieder*

20. Een aanbieder dient in zijn hoedanigheid van recipient-aanbieder ervoor zorg te dragen dat maandelijks in 95% van de gevallen de feitelijke portering plaatsvindt op de met de eindgebruiker overeengekomen datum van portering.

21. Op basis van de 'Standaardovereenkomst Nummerportabiliteit' heeft de recipient-aanbieder vanaf de start tot aan de feitelijke portering van het telefoonnummer de 'lead' in het porteringsproces. Dit komt onder andere tot uiting in het benaderen van de donor-aanbieder om de datum van overgang van het telefoonnummer van de klant te regelen. Na deze administratieve fase start de recipient-aanbieder conform de 'Standaardovereenkomst Nummerportabiliteit' op de afgesproken datum de fase waarin het telefoonnummer van de eindgebruiker wordt afgesloten op het netwerk van de donor-aanbieder en aangesloten op het recipient-netwerk. In deze fase stuurt de recipient-aanbieder porteringsberichten naar de donor-aanbieder en naar de transit-operator en houdt hij de tijdige beantwoording van deze berichten in de gaten. Gezien deze rolverdeling is het naar het oordeel van het college dan ook de recipient-aanbieder die er het beste voor kan zorgen dat het telefoonnummer van de eindgebruiker daadwerkelijk op de afgesproken datum wordt geporteed.

22. Conform de in de 'Standaardovereenkomst Nummerportabiliteit'

neergelegde één loket-gedachte is de recipient-aanbieder ook verantwoordelijk voor een adequate communicatie met de eindgebruiker, die heeft aangegeven met behoud van zijn huidige telefoonnummer naar hem te willen overstappen. Dit betekent naar het oordeel van het college dat de recipient-aanbieder aan de eindgebruiker correcte informatie dient te verstrekken over de te volgen procedure en de precieze porteringsdatum. 23. Het college realiseert zich dat de recipient-aanbieder voor het vaststellen van de porteringsdatum en voor het realiseren van de portering op de afgesproken datum afhankelijk is van de medewerking van andere aanbieders. Deze medewerking komt met name tot uitdrukking komt in het tijdig en correct beantwoorden en verwerken van door de recipient-aanbieder verstuurd porteringsberichten. Afgezien van het feit dat de aanbieders zich reeds op grond van de 'Standaardovereenkomst Nummerportabiliteit' over en weer hebben verplicht tot het volgen van het gestandaardiseerde porteringsproces, gaat het college ervan uit dat deze medewerking ook voor het overige zonder enige terughoudendheid plaatsvindt<sup>1</sup>.

24. Hiertoe overweegt het college dat alle aanbieders gebaat zijn bij het goed functioneren van nummerportabiliteit en de medewerking van andere aanbieders daarbij. Immers, elke aanbieder treedt op enig moment op als recipient-aanbieder en de bereidheid van een aanbieder om in de hoedanigheid van recipient-aanbieder aan de wettelijke verplichting te voldoen zal groter zijn, aangezien in dat geval een nieuwe klant wordt verworven. Overigens kunnen partijen naar de mening van het college gezamenlijk danwel bilateraal afspraken maken teneinde de samenwerking verder te regelen.

### *III.c 95%-norm*

25. Bij de normering van de verplichting voor de donor- en recipient-aanbieder heeft het college uit overwegingen gebaseerd op de door de aanbieders naar voren gebrachte praktijk van het porteringsproces rekening gehouden met een foutmarge van 5% en deze ingecalculleerd. Hoewel de wet uitgaat van een slagingspercentage van 100%, wordt naar het oordeel van het college het

wettelijk voorschrift voldoende nageleefd wanneer de hierboven omschreven 95%-norm wordt gerealiseerd.

### *III.d Onafhankelijke serviceproviders*

26. Ten aanzien van het onderscheid tussen onafhankelijke serviceproviders en netwerk-operators merkt het college op dat de op de verplichting tot het verschaffen van nummerportabiliteit van toepassing zijnde regelgeving geen onderscheid maakt tussen onafhankelijke serviceproviders en aanbieders die tevens netwerk-operator zijn. Beide typen aanbieders hebben naar het oordeel van het college dan ook een gelijke verplichting ten aanzien van het bieden van nummerportabiliteit.

### *III.e Prepaid-aansluitingen*

27. Een opvallende uitkomst van het door OPTA uitgevoerde onderzoek was dat een aanmerkelijk deel van de verkooppunten van mobiele telefonie onterecht meldt aan eindgebruikers dat nummerportabiliteit bij prepaid-aansluitingen niet mogelijk is. Zoals het college reeds begin 1999 duidelijk heeft gemaakt geldt de verplichting tot het bieden van nummerportabiliteit niet alleen voor postpaid-aansluitingen (abonnementen) maar tevens onverkort voor prepaid-aansluitingen. Naar het oordeel van het college bestaat in de regelgeving geen aanknopingspunt om de verplichtingen inzake nummerportabiliteit niet van toepassing te achten op prepaid-telefonie.

28. Gezien het feit dat prepaid-gebruikers een substantieel onderdeel vormen van het totale aantal gebruikers is het naar het oordeel van het college van wezenlijk belang dat ook prepaid-gebruikers goed worden geïnformeerd over de mogelijkheden van nummerportabiliteit en dat een verzoek tot het behoud van het nummer ook daadwerkelijk wordt gehonoreerd. Omdat de aanbieders van mobiele openbare telecommunicatiediensten ervoor hebben gekozen de verkoop van hun diensten (gedeeltelijk) door onafhankelijke verkooppunten te laten verzorgen, zijn het in veel gevallen deze verkooppunten die de directe (fysieke) communicatie met de klant verzorgen. De verkooppunten zijn daarmee van grote invloed op de kwaliteit van nummerportabiliteit, en de perceptie van eindgebruikers daarop.

29. De Telecommunicatiewet richt zich – voor wat betreft de verplichting tot het bieden van nummerportabiliteit – evenwel tot aanbieders van mobiele openbare telecommunicatiediensten en niet tot de verkooppunten die deze aanbieders inschakelen voor de verkoop van hun diensten. Gezien deze wettelijke verplichting inzake nummerportabiliteit en de commerciële keuze van de aanbieders om verkooppunten in te schakelen, is het college van oordeel dat de aanbieders er verantwoordelijk voor zijn dat deze verkooppunten nauwkeurige en correcte informatie verstrekken aan klanten over de mogelijkheid van het behoud van het huidige telefoonnummer bij een overstap naar een andere aanbieder.

## **IV. Toezicht**

30. Krachtens artikel 15.1, derde lid, Tw houdt het college toezicht op de naleving van de in artikel 4.10 Tw neergelegde plicht tot nummerportabiliteit. Ingeval van een overtreding van de hieruit voortvloeiende norm, die hierboven is beschreven, staat het college het gebruikelijke handhavingsinstrumentarium ter beschikking. Dat wil zeggen dat het college bevoegd is krachtens artikel 15.1, derde lid, Tw jo. artikel 15.4 Tw een boete van ten hoogste een miljoen gulden op te leggen. Ook kan het college in geval van een overtreding gebruik maken van zijn bevoegdheid ex artikel 15.1, derde lid, Tw jo. artikel 15.2, tweede lid, Tw jo. artikel 5:32 Awb om een last onder dwangsom op te leggen.

31. In overeenstemming met de keuze voor een lichter toezichtsregime, ziet het college op dit moment af van handhavende maatregelen. Wel kunnen signalen uit de markt of klachten van eindgebruikers en aanbieders aanleiding vormen een onderzoek in te stellen. Tevens acht het college het wenselijk ambtshalve, bijvoorbeeld via steekproeven, na te kunnen gaan of de kwaliteit van nummerportabiliteit in overeenstemming is met de wettelijke verplichting.

32. Met het oog op deze omstandigheden oordeelt het college zich op grond van artikel 18.7 Tw bevoegd om in voorkomende gevallen van de aanbieders een rapportage te verlangen over de gerealiseerde percentages in een bepaalde maand, zonodig over een langere periode. Deze rapportage dient ter controle op de naleving van

de wettelijke verplichting. Omtrent de wijze van rapporteren wenst het college vast te houden aan het door OPTA ontwikkelde format van informatieverschaffing dat gebruikelijk was onder het last onder dwangsom-regime. Een en ander betekent dat iedere aanbieder de gegevens inzake nummerportabiliteit volgens dit format moet blijven registreren en op verzoek aan OPTA dient aan te leveren. De exacte wijze van aanlevering van de rapportage is beschreven in het document 'Richtlijn rapportage nummerportabiliteit'. Dit document is beschikbaar op de website van OPTA ([www.opta.nl](http://www.opta.nl)) en kan worden opgevraagd op het volgende adres: OPTA, afdeling Eindgebruikersmarkt, Postbus 90420, 2509 LK te Den Haag.

33. Nieuwe toetredende partijen tot de mobiele telefonie-markt, die als aanbieder van mobiele openbare telecommunicatiediensten dienen te worden aangemerkt, krijgen door het college een code toegewezen, die benodigd is voor de rapportage. Het college acht zich bevoegd om van deze nieuwe aanbieders een accountantsmededeling te verlangen omtrent

de borging van de (rapportage)systemen van nummerportabiliteit. Deze accountantsmededeling dient een oordeel te bevatten over het geheel van maatregelen met betrekking tot het systematisch verzamelen, ordenen, vastleggen en verwerken van gegevens gericht op het verstrekken van de door het college gevraagde informatie.

#### **V. Inwerkingtreding**

34. Deze beleidsregels treden in werking met ingang van 1 juli 2001 en worden aangehaald als 'Beleidsregels nummerportabiliteit mobiele telefonie'.

*Den Haag, 27 juni 2001.*

*Het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit,  
J. Arnbak, voorzitter.*

<sup>1</sup> In de fase waarin wordt afgesproken op welke datum het telefoonnummer van de eindgebruiker kan worden geporteed is de medewerking van de donor-aanbieder wetstechnisch gezien gewaarborgd doordat hij op basis van artikel 4.10 Tw verplicht is binnen drie werkdagen uitsluitel te geven over de honorering van een porteringsverzoek.