



Beleidsregels uitgifte en beheer van nummers met bestemming mobiele telefonie (Uitgiftebeleid mobiele nummers OPTA 2011)

18 januari 2011

Nr. OPTA/ACNB/2011/200046

Het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit,

Gelet op artikel 15.1, derde lid, j° Telecommunicatiewet artikel 4.2 en 4.3 van de Telecommunicatiewet;

Besluit:

§ 1. Begripsbepalingen

Artikel 1

In deze beleidsregels verstaat het college onder:

Mobile Global Title (MGT): internationale standaard voor het doorgeven van IMSI-nummers zoals beschreven in ITU Aanbeveling E.214 'Structure of the land Mobile Global Title for the signalling connection control Part (SCCP)'.

§ 2. Bepalingen met betrekking tot de uitgifte en beheer

Artikel 2

Het college kent mobiele nummers alleen toe aan aanvragers die:

- aantoonbaar beschikken over een geldende licentie voor de betreffende Nederlandse radiofrequenties voor mobiele communicatie, of
- aantoonbaar beschikken over een rechtsgeldige overeenkomst met een aanbieder die het recht heeft van de betreffende Nederlandse radiofrequentie gebruik te maken.

Artikel 3

Bij de beoordeling van een vervolgaanvraag voor mobiele nummers betreft het college de manier waarop de aanvrager zijn bedrijfsprocessen heeft ingericht en of deze tot een efficiënt gebruik van eerder toegekende en nog toe te kennen nummers leidt.

Artikel 4

- Het college kent mobiele nummers toe in blokken van een veelvoud van 100.000 nummers, ongeacht welke aanbieder naastgelegen nummerblokken toegekend heeft gekregen.
- Bij de toekenning bedoeld in het eerste lid concentreert het college de toegekende blokken van 100.000 nummers in zo min mogelijk blokken van 1.000.000 nummers.

Artikel 5

De cijfers en de lengte van de MGT van nummerhouders die een eigen MGT gebruiken, dient in overeenstemming zijn met de door het college aan hen toegekende nummers met mobiele bestemming in die zin dat:

- voor nummerhouders aan wie ten minste een aaneengesloten blok met een grootte van 1.000.000 nummers toegekend is, is een 5-cijferige MGT toegestaan
- nummerhouders met een toegekend aantal van minder dan 1.000.000 nummers dienen een 6-cijferige MGT dienen te gebruiken.

§ 3. Overgangsbepaling

Artikel 6

Nummerhouders die op het moment van publicatie van deze beleidsregels minder dan 1.000.000



mobiele nummers toegekend hebben gekregen en een 5-cijferige MGT gebruiken zijn niet gehouden deze te wijzigen in een 6-cijferige MGT.

§ 4. Slotbepalingen

Artikel 7

Het college kan in bijzondere omstandigheden, bedoeld in artikel 4.84 van de Algemene wet bestuursrecht, van deze beleidsregels afwijken.

Artikel 8

Deze beleidsregels bevatten het beleid van het college inzake uitgifte en beheer van nummers met mobiele bestemming op grond van hoofdstuk 4 van de Telecommunicatiewet. Het college behoudt zich uitdrukkelijk de mogelijkheid wijzigingen aan te brengen in deze beleidsregels. Toepassing van deze beleidsregels in de praktijk en voorschrijdend inzicht zullen zo nodig tot aanpassing of herziening ervan leiden.

Artikel 9

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

Artikel 10

Deze beleidsregels worden aangehaald als Uitgiftebeleid mobiele nummers OPTA 2011.

Dit besluit zal in de Staatscourant worden geplaatst.

's-Gravenhage, 18 januari 2011

*Het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit,
C.A. Fonteijn,
voorzitter.*



TOELICHTING

Algemeen

Inleiding

Het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) maakt op grond van zijn bevoegdheden van hoofdstuk 4 van de Telecommunicatiewet het volgende uitgiftebeleid ten aanzien van de uitgifte van nummers met bestemming mobiele telefonie bekend.

Aanleiding

De aanleiding tot het vaststellen van nieuwe beleidsregels voor de uitgifte van mobiele nummers is drieledig. Allereerst blokkeert het college blokken van 1.000.000 nummers voor aanbieders die enkele blokken van 100.000 nummers toegekend hebben gekregen tegen uitgifte aan andere partijen om eventuele technische problemen te voorkomen bij de internationale routing van mobiele gesprekken. Door middel van onderzoek is vast komen te staan dat voor het internationaal routeren van mobiele nummers onder bepaalde voorwaarde de betreffende blokkering niet noodzakelijk is zodat de blokkade kan worden opgeheven. Ten tweede is er schaarste op het gebied van mobiele nummers zoals blijkt uit de OPTA Schaarsterapportage 2009. Ten derde heeft het college een verzoek ontvangen voor uitgifte van mobiele nummers van een aanbieder van mobiele diensten zonder dat deze partij over een mobiel netwerk beschikt.

Tot nu toe hanteerde het college de beleidsregel om de uitgifte van mobiele nummers te beperken tot aanbieders met een eigen netwerk. Door het wegvallen van de vereiste van het blokkeren van een blok van 1.000.000 nummers per aanbieder is er voor het college geen technische reden meer om terughoudend te zijn bij het toekennen van nummers aan dienstenaanbieders die niet over een eigen netwerk beschikken.

Proces

Op 21 juli 2010 heeft het college het voornemen tot herziening van het uitgiftebeleid voor mobiele nummers gepubliceerd¹. Het college heeft een reactie gevraagd aan belanghebbenden op deze beleidswijziging door middel van een consultatiedocument². De consultatie bevatte negen vragen over het voorgenomen beleid aangaande de toekenning aan dienstenaanbieders, de nummerblok grootte en de implicatie van het beleid voor wijzigingen in de netwerkroutingssystemen.

In totaal hebben 13 partijen gereageerd op de consultatie, te weten: 6G Mobile, 88 Mobile, Atlantic Telecom, Elephant Talk, KPN, Lebara, Lyca Mobile, Nederlandse Vereniging van BedrijfsTelecommunicatie Grootgebruikers, Teleena, Tele2, T-Mobile, Unify Mobile en Vodafone. Voor een overzicht van de door deze partijen naar voren gebrachte zienswijzen en de beoordeling hiervan verwijst het college naar de Nota van Bevindingen Uitgiftebeleid mobiele nummers OPTA 2011 (OPTA/ACNB/2011/200044).

Toelichting

Het college is op grond van artikel 15.1, derde lid, Telecommunicatiewet (hierna: Tw) aangewezen om nummers uit onder andere het nummerplan voor telefoon en ISDN-diensten (hierna: het nummerplan) te beheren. Onder dit beheer valt de uitgifte van nummers en het toezicht op en het handhaven van doelmatig en juist gebruik van nummers. Het uitgiftebeleid nummers³ geeft de inhoudelijke beoordelingscriteria ten aanzien van nummeraansvragen gebaseerd op artikel 4.3 van de Tw. Uit dit artikel volgen drie voorwaarden voor nummertoekenning:

1. Valt het voorgenomen gebruik van de nummers binnen de in het nummerplan aangegeven bestemming?
2. Is het aannemelijk dat de aanvrager het voorgenomen gebruik binnen de gestelde termijn zal (kunnen) realiseren?
3. Is daarvoor de gevraagde hoeveelheid nummers nodig?

In het nummerplan zijn verschillende bestemmingen aan de nummerreeksen verbonden. Elke bestemming kent zijn eigen bijzonderheden voor gebruik waardoor de specifieke invulling van het uitgiftebeleid per nummerreeks uiteen kan lopen. De reeksen 061, 062, 063, 064, 065 en 068 (60

¹ Brief over de voorgenomen wijzigingen van het uitgiftebeleid voor mobiele telefoonnummers, <http://www.opta.nl/nl/download/publicatie/?id=3233>, OPTA/ACNB/2010/202099

² Consultatie uitgiftebeleid mobiele nummers, <http://www.opta.nl/nl/download/bijlage/?id=573>

³ Zie Uitgiftebeleid nummer 29 oktober 2001/ OPTA/N&R/2001/203253, Staatscourant stcrt-2001-209-p17-SC31505.pdf.

miljoen nummers), zijn bestemd en opengesteld voor mobiele bestemmingen⁴ de reeksen 066 en 067 zijn in gebruik voor semafonie en datadiensten en 060 en 069 zijn nog niet opengesteld⁵. Door middel van deze publicatie beoogt het college meer inzicht te geven in de toepassing van de wettelijke bepalingen bij de beoordeling van aanvragen voor mobiele nummers.

De belangrijkste wijzigingen van het beleid voor uitgifte van mobiele nummers zijn dat dienstenaanbieders zonder eigen elektronisch communicatienetwerk in aanmerking kunnen komen voor toekenning van mobiele nummers en dat nieuwe nummerhouders hun routeringsystemen moeten inrichten op basis van het aantal aan hen toegekende nummers zodat het college binnen een blok van 1.000.000 nummers aan meerdere nummerhouders blokken met een grootte van 100.000 nummers kan toekennen.

Nummerschaarste

Op 1 juli 2010 waren er 10,6 miljoen mobiele nummers van de 60 miljoen nummers beschikbaar voor uitgifte. Van die 10,6 miljoen zijn 3,8 miljoen nummers geblokkeerd tegen uitgifte aan andere aanbieders dan de aanbieder die reeds nummers toegekend heeft gekregen binnen dat blok van 1.000.000 nummers. Op basis van de in de OPTA Schaarsterapportage 2009 geconstateerde trend in aanvragen is er een dreigende schaarste van mobiele nummers.

Het aantal door het college uitgegeven nummers is hoger dan op basis van 16 miljoen Nederlanders verwacht zou kunnen worden. Dit heeft een aantal oorzaken. Ten eerste zijn er verscheidene aanbieders op de markt voor mobiele diensten actief. In Nederland beschikken alleen KPN, T-Mobile en Vodafone over GSM- en UMTS-radiofrequenties. Er zijn echter meer aanbieders van mobiele diensten (circa vijftig⁶). Minder dan tien aanbieders beschikken over mobiele netwerken voor het schakelen van gesprekken. Ten tweede veronderstelt het college dat er een toenemende trend is van het gebruik van mobiele nummers voor Machine-to-Machine⁷ (M2M) toepassingen. Ten derde gebruiken dienstenaanbieders van mobiele diensten een groter aantal nummers dan het aantal eindgebruikers dat zij als klant hebben. Dit komt onder andere doordat deze aanbieders mobiele nummers gebruiken voor routing binnen hun eigen netwerk, in voorraad houden binnen hun retaildistributiekanaal, en laten afkoelen⁸ voor herinzet.

Wijziging uitgiftebeleid mobiele nummers

In zijn algemeenheid kent het college nummers slechts toe aan aanvragers die voldoende aannemelijk kunnen maken dat zij met de beoogde dienstverlening daadwerkelijk op de markt zullen komen. Bij aanvragen voor mobiele nummers hanteert het college daarvoor in beginsel als criterium dat een aanvrager beschikt over een licentie voor de betreffende radiofrequenties in Nederland of beschikt over een getekend contract met een partij die van die radiofrequenties gebruik mag maken.

Bij iedere aanvraag van een aanbieder die niet voor de eerste keer mobiele nummers aanvraagt, ziet het college toe op het doelmatig gebruik van de eerder toegekende mobiele nummers. Het college verzoekt de aanvrager om aan te tonen dat zijn bedrijfsprocessen zodanig zijn ingericht dat mobiele nummers op een efficiënte wijze zijn en zullen worden ingezet.

Het college blokkeert een nummerblok van 1.000.000 nummers voor aanbieders die enkele blokken van 100.000 nummers toegekend hebben gekregen tegen uitgifte aan andere partijen om eventuele technische problemen te voorkomen bij de internationale routing van mobiele gesprekken. Voor dit routeren wordt tussen verschillende netwerken gebruikt gemaakt van een Mobile Global Title (MGT). Voor koppeling tussen mobiel nummer en de mobiele telefoon (of ander mobiel apparaat) zit in een mobiele telefoon een SIM⁹-kaart. Op deze SIM-kaart staat een IMSI¹⁰-nummer. Een onderdeel van het IMSI nummer verwijst en wordt vertaald naar de MGT. Deze MGT zorgt ervoor dat herkenbaar

⁴ Nummer met mobiele bestemming, de Mobile Subscriber Integrated Services Digital Network Number (MSISDN), naar analogie van de vaste ISDN nummers, naar aanbeveling E.164 van de Internationale Telecommunicatie Unie (ITU). Een E.164 is het unieke nummer dat toegekend wordt om een aansluiting op het telefoonnet te identificeren.

⁵ Zie voor meer informatie de Schaarsterapportage 2009, <http://www.opta.nl/nl/actueel/alle-publicaties/publicatie/?id=3167>

⁶ Zie <http://www.telecompaper.com/research/mvnos/index.aspx?cc=151>

⁷ Voor Machine-to-Machine (M2M) communicatie heeft het Ministerie van Economische zaken een nummerplanwijziging geconsulteerd waarin de reeks 097 de beoogde bestemming is voor toepassingen met beperkte menselijke tussenkomst.

⁸ Onder afkoelen van een nummer wordt verstaan het tijdelijk niet opnieuw inzetten van een nummer dat pas uit gebruik is genomen. Het afkoelen heeft als doel te voorkomen dat een nieuwe nummergebruiker gebeld wordt op zijn nummer door eindgebruikers die de vorige nummergebruiker willen bereiken.

⁹ Subscriber Identity Module (SIM), een smartcard waarop de gegevens staan van een gebruiker van een GSM- of UMTS-mobiele telefoon.

¹⁰ International Mobile Subscriber Identity (IMSI), naar ITU Aanbeveling E.212, een 15-cijferige nummer. Dit nummer dient ter identificatie van en abonnee en is geplaatst op een SIM-kaart.



is binnen de netwerken van andere internationale aanbieders bij welke aanbieder een mobiel eindgebruiker zijn thuisnetwerk heeft. Een aanbieder van een mobiele netwerk kiest doorgaans een MGT op basis van het eerste aantal cijfers van de eerste reeks mobiele nummers die aan de aanbieder is toegekend. De keuze van de lengte van de MGT bepaalt de grootte van het nummerblok waarnaar de MGT verwijst. In Nederland werd veelal gewerkt met 5-cijferige MGT's. In 2009 bleek uit onderzoek door Dialogic¹¹ in opdracht van OPTA dat het voor aanbieders ook mogelijk gebleken om een 6- of 7-cijferige MGT te gebruiken. Daarmee vervalt de technische vereiste voor het blokkeren van een blok van 1.000.000 nummers voor uitgifte aan een andere partij per nieuwe aanbieder. Het college houdt geen aaneengesloten blok met een grootte van 1.000.000 nummers beschikbaar voor bij aanvragen van nummers met bestemming mobiele telefonie.

MGT lengte	Blokgrootte mobiele nummer
5 cijfers	1.000.000
6 cijfers	100.000
7 cijfers	10.000

Het college heeft de bevoegdheid tot het voorschrijven van de lengte van een MGT die door een aanbieder gebruikt wordt. Immers, als een MGT niet valt binnen de door het college toegekende nummerreeksen aan deze aanbieder, is er sprake van gebruik van nummers die niet aan de aanbieder zijn toegekend. Dit is een overtreding van artikel 4.2, elfde lid, Tw, dat bepaalt dat het niet is toegestaan om nummers te gebruiken zonder toekenning.

¹¹ Dialogic, 'Mogelijkheden voor een efficiënter uitgiftebeleid voor mobiele nummerblokken', <http://www.opta.nl/nl/download/bijlage/?id=574>