



Besluit van de Minister van Economische Zaken van 1 november 2013, nr. ETM /TM/13182670, houdende wijziging van het Nummerplan telefoon- en ISDN-diensten in verband met de wijziging van de datum voor het in gebruik nemen van nummers uit de reeks 097 voor elektronische communicatiediensten voor geautomatiseerde toepassingen waarbij door een eindgebruiker voor in totaal maximaal 1000 nummers een of meerdere overeenkomsten worden gesloten met een aanbieder van elektronische communicatiediensten

De Minister van Economische Zaken,

Gelet op artikel 4.1 van de Telecommunicatiewet;

Besluit:

ARTIKEL I

In artikel 1d, eerste en derde lid, van het Nummerplan telefoon- en ISDN-diensten wordt '1 december 2013' telkens gewijzigd in: 1 juni 2014.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst.

*De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp.*

Tegen dit besluit kan degene, wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken, binnen 6 weken na de dag van dagtekening van deze Staatscourant een gemotiveerd beroepschrift indienen bij de Rechtbank Rotterdam, Sector Bestuursrecht, Postbus 50950, 3007 BL Rotterdam.



TOELICHTING

1. Algemeen

Bij Besluit van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van 14 november 2011, nr. ETM/TM/11155637, houdende wijziging van het Nummerplan telefoon- en ISDN-diensten in verband met de invoering van nummers voor elektronische communicatiediensten voor geautomatiseerde toepassingen (Stcrt 2011, 20891) (hierna: M2M besluit) is de reeks 097 bestemd voor elektronische communicatiediensten voor geautomatiseerde toepassingen en voor overige elektronische communicatiediensten. Voor elektronische communicatiediensten voor geautomatiseerde toepassingen wordt verder, in het verlengde van het genoemde besluit, de term Machine to Machine (M2M) diensten gebruikt. In dit kader is de reeks 0970 beschikbaar gesteld voor toekenning. Nummers uit deze reeks hebben een lengte van 12 cijfers en daarmee heeft deze reeks een grote capaciteit. Voor een groot deel van de M2M toepassingen kan op grond van dit besluit ook gebruik worden gemaakt van netwerkinterne 0979-nummers. Het gebruik van 0970- en 0979-nummers voor M2M toepassingen moet het huidige gebruik van 06-nummers voor deze toepassingen ontlasten. Voor grootschalige M2M toepassingen is een overgangperiode van 1,5 jaar tot 1 maart 2013 gehanteerd. Voor de invoering van nummers uit de reeksen 0970 en 0979 voor kleinschalige M2M toepassingen, waarbij door een eindgebruiker voor in totaal maximaal 1000 nummers een of meer overeenkomsten worden gesloten met een aanbieder van elektronische communicatiediensten, is in het genoemde besluit een periode van 2 jaar vastgesteld, met 1 december 2013 als datum waarop die nummers uiterlijk in gebruik moeten worden genomen bij nieuwe overeenkomsten. Uit de toelichting van het M2M besluit blijkt dat er in 2011 al rekening mee werd gehouden dat deze periode zou kunnen worden verlengd als zou blijken dat bedrijven behoefte hebben aan een langere overgangstermijn om hun administratieve systemen aan te passen en als dat geen onaanvaardbare risico's meebrengt voor een vroegtijdige uitputting van de 06-nummervoorraad. Volgens de toelichting bij het besluit wordt daarbij gekeken naar de mate van uitputting van de 06-nummervoorraad en de te verwachten ontwikkeling van het gebruik van 06-nummers in de toekomst. In mei 2013 is een verzoek ontvangen van een marktpartij om de overgangperiode voor de ingebruikname van 097 nummers voor kleinschalige M2M toepassingen te verlengen (hierna: termijnverlenging) tot 1 juli 2015 omdat de invoering van de benodigde aanpassingen van de relevante systemen op 1 december 2013 tot aanzienlijke kosten zou leiden.

2. Afwegingskader

Uit de schaarsterapportage 2012 van de Autoriteit Consument en Markt (verder: ACM)¹ blijkt dat het percentage van de uitgegeven nummers van de beschikbare 06-nummers sinds de in werking treding van het M2M besluit gestaag is doorgroeid met zo'n 4% per jaar en per eind 2012 89,2% bedraagt. Hoewel dit percentage erg hoog is, blijft de ontwikkeling in deze periode binnen de meerjarige trend van de uitgifte van 06-nummers. Dit komt onder meer door de ingebruikname per 1 maart 2013 van de 097-reeks voor nieuwe contracten voor grootschalige M2M toepassingen. Naast een scherp toezicht op efficiënt gebruik van 06-nummers (leidend tot bijvoorbeeld beperking van ongebruikte voorraden 06-nummers in de distributiekanaalen van aanbieders) heeft de ACM aanvullende maatregelen genomen om 06-nummers efficiënter te kunnen alloceren, namelijk door kleinere nummerblokken uit te geven. Uit de structurele marktmonitor van de ACM voor het derde kwartaal van 2012 blijkt dat het aantal mobiele retail aansluitingen voor M2M gebruik tussen 2011 en 2013 met tenminste 28% is toegenomen. Dit duidt op een relatief forse toename in het aantal gebruikte 06-nummers voor kleinschalige M2M toepassingen maar heeft vanwege het (nog) relatief lage percentage aansluitingen voor deze toepassingen op het totaal aan mobiele aansluitingen geen significante invloed gehad op de totale uitgifte van 06-nummers.

Voor wat betreft de toekomstige situatie kan het volgende worden opgemerkt. Er zijn nieuwe marktontwikkelingen die er mogelijk toe leiden dat de komende tijd het uitgiftetempo van 06-nummers stijgt. Zo zal de uitrol van 4G netwerken en de opkomst van tablets en e-readers de vraag naar nummers voor kleinschalige M2M toepassingen in de komende tijd verder kunnen doen toenemen. Naar verwachting zal deze vraagontwikkeling voor kleinschalige M2M toepassingen echter op korte termijn (komende twee jaar) niet tot een trendbreuk in de totale vraag naar 06-nummers leiden, gegeven het feit dat voor grootschalige M2M toepassingen geen 06-nummers meer in gebruik worden genomen. Een gedeeld gebruik van een 06-nummer door één eindgebruiker voor meerdere diensten, afgenomen bij een enkele aanbieder, kan helpen daarbij de vraagtoename te beperken. Een termijnverlenging heeft gevolgen voor meerdere partijen. De marktbrede gevolgen van een verlenging dienen daarom ook betrokken te worden. In dit opzicht is van belang dat de implementatie

¹ Schaarsterapportage 2012, ACM publicatie 19 juni 2013.



van 097-nummers voor M2M toepassingen in de afgelopen twee jaar in een klein aantal gevallen complicaties heeft gegeven voor de operabiliteit van deze nummers. Ofschoon in dergelijke gevallen ad hoc kan worden voorzien in een technische oplossing, heeft dit enigszins afbreuk gedaan aan het imago van 097-nummers. Als gevolg hiervan kunnen M2M eindgebruikers een voorkeur hebben voor het gebruik van 06-nummers. Doordat kennelijk aan de aanbodzijde van de markt hierop wordt ingespeeld, is er sprake van een negatieve wisselwerking en wordt een marktbrede overgang naar 097-nummers vertraagd. In deze context is gebleken dat de behoefte aan een verlenging van de onderhavige uitfaseerperiode niet marktbreed is. Van tenminste één marktpartij is bekend dat inmiddels zijn interne bedrijfsvoering is aangepast met het oog op invoering van de verwerking van 097-nummers voor kleinschalige M2M toepassingen na 1 december 2013. Deze situatie kan voor meerdere partijen gelden, gelet op de relatief lange voorbereidingstijd voor deze overgang. In deze situatie kunnen na die datum voor die M2M toepassingen geen 06-nummers meer worden ondersteund. Een termijnverlenging geeft voor de marktpositie van deze partij(en) twee nadelen ten opzichte van die van andere partijen. In de eerste plaats hebben de noodzakelijke bedrijfsaanpassingen eerder plaatsgevonden hetgeen een investeringsnadeel tot gevolg heeft. In de tweede plaats betekent een termijnverlenging dat deze partij(en) na de overschakeling op 097-nummers voor een bepaalde periode minder goed in staat zijn om met andere partijen die nog wel 06-nummers gebruiken voor M2M toepassingen te concurreren, gegeven de genoemde nog bestaande voorkeur van eindgebruikers voor 06-nummers.

Het geheel overziend, zou gegeven de hierboven beschreven situatie met betrekking tot de huidige en op korte termijn verwachte beschikbaarheid van 06-nummers een eenmalige termijnverlenging tot uiterlijk 1 juli 2015 verantwoord kunnen zijn, maar zou dit leiden tot benadeling van partijen die hun bedrijfsvoering hebben aangepast om te voldoen aan de vastgestelde datum van 1 december 2013. Deze nadelen wegen zwaar omdat er een ongelijkwaardig speelveld wordt gecreëerd voor marktpartijen. Geen termijnverlenging heeft een soortgelijk nadeel voor marktpartijen die hun bedrijfsvoering nog niet hebben aangepast, maar daarbij moet ook rekening worden gehouden met het feit dat er al een ruime overgangstermijn is gehanteerd. Gelet op de situatie dat door de consultatie van dit besluit bij sommige marktpartijen de verwachting is kunnen ontstaan dat een termijnverlenging zou worden vastgesteld, is een zekere termijnverlenging billijk. Om de ongewenste effecten voor marktpartijen daarbij zoveel mogelijk te beperken is een termijnverlenging van 6 maanden passend. Hiermee wordt voor alle betrokken marktpartijen een ongelijk speelveld zoveel mogelijk beperkt. Tevens wordt hiermee in voldoende mate tegemoet gekomen aan het verzoekende bedrijf. Immers deze extra termijn is, los van de reeds bestaande overgangstermijn van 2 jaar, redelijk om de benodigde bedrijfsaanpassingen alsnog uit te voeren; daarnaast geniet deze marktpartij tijdelijk nog het voordeel om in te kunnen spelen op de voorkeur voor 06-nummers.

Een eventuele toekomstige behoefte voor verdere verlenging kan in verband met de reeds gehanteerde ruime invoeringstermijn niet aan de orde zijn. Het beleid is er op gericht dat alle M2M toepassingen, dus ook kleinschalige M2M toepassingen, definitief overgaan naar de 097-reeks en in de toekomst geen beslag meer leggen op de 06-reeks. De datum van 1 juni 2014 waarop de voorgenomen verlenging eindigt zal daarom niet meer worden gewijzigd in een later tijdstip.

3. Openbare consultatie

Bij de totstandkoming van het besluit is, ingevolge artikel 4.1, tweede lid, van de Telecommunicatiewet de uniforme openbare voorbereidingsprocedure toegepast.

Drie marktpartijen, allen aanbieders van mobiele elektronische communicatienetwerken en -diensten hebben op de consultatie gereageerd. Twee partijen, waaronder de partij die het onderhavige verzoek voor termijnverlenging heeft ingediend, hebben zich voorstander getoond van een termijnverlenging tot 1 juli 2015. Een partij heeft aangegeven een termijnverlenging bezwaarlijk te vinden. Deze partij verzoekt om af te zien van de voorgenomen verlenging van de overgangstermijn, danwel de verlenging van de overgangstermijn zoveel mogelijk te beperken.

Als motivering geeft deze partij dat zij reeds haar bedrijfsprocessen heeft afgestemd op de implementatie van 097-nummers voor kleinschalige M2M toepassingen per 1 december 2013. Het is hierbij noodzakelijk geweest om andere investeringen uit te stellen. Eventuele aanpassing van deze bedrijfsprocessen leidt volgens deze partij tot substantiële meerkosten omdat van deze planning niet meer tijdig kan worden afgeweken, gegeven het feit dat het onderhavige besluit slechts kort voor 1 december 2013 zal worden gepubliceerd. Dat betekent volgens deze partij bovendien dat zij gedurende een bepaalde periode niet goed in de markt voor kleinschalige M2M toepassingen zou kunnen concurreren omdat 06-nummers na 1 december 2013 niet meer in het betreffende bedrijfssegment worden ondersteund. Dit zou gelden bij het (opnieuw) contracteren van zowel bestaande als mogelijke nieuwe M2M gebruikers. Bij een andere partij zouden bestaande of nieuwe klanten immers nog wel 06-nummers kunnen blijven gebruiken voor een (nieuw) contract bij deze partij met gebruikmaking van nummerportering, of kunnen door deze klanten nieuwe 06-nummers in gebruik worden genomen. Deze partij geeft desondanks aan een termijnverlenging van maximaal 6 maanden redelijk te vinden. Naar aanleiding van de positie van deze partij en de mogelijk vergelijkbare positie van andere



marktpartijen is het geconsulteerde conceptbesluit aangepast en is de termijnverlenging beperkt tot 6 maanden. Hierop is ingegaan in het algemeen deel van de toelichting.

4. Uitvoeringstoets

De ACM heeft, overeenkomstig artikel 6 van de Regeling gegevensuitwisseling ACM en ministers, een uitvoeringstoets uitgevoerd als bedoeld in artikel 6, vijfde lid, van die regeling.

De uitvoeringstoets is kritisch ten aanzien van een termijnverlenging tot 1 juli 2015. Dit oordeel is gebaseerd op onder meer de gevolgen voor de beschikbaarheid van 06-nummers, de noodzaak van een termijnverlenging en de gevolgen voor de marktverhoudingen in de M2M communicatiemarkt. Op elk van deze aspecten wordt hieronder nader ingegaan.

De ACM stelt dat ondanks dat een verlenging niet een tekort aan 06-nummers tot resultaat heeft, het wel gedurende de verlengde overgangperiode de beschikbaarheid van 06-nummers zodanig verkleint dat daardoor op minder goede wijze dan wel met meer kosten voor bedrijven in de behoefte aan 06-nummers zal moeten worden voorzien. Mede debet hieraan is kennelijk, afgaand op door de ACM ontvangen signalen en hetgeen ook naar voren is gekomen uit de openbare consultatie, dat aanbieders veel zakelijke toepassingen, die in wezen niet als kleinschalig beschouwd kunnen worden, onder artikel 1d, eerste lid, van het nummerplan laten vallen. Dit staat op gespannen voet met het feit dat de onder dit artikel geboden ruimte geboden slechts is bedoeld om de mogelijke hogere implementatiekosten voor consumententoepassingen te beperken, en geeft indien dit zich doorzet in een termijnverlenging daarmee een onnodig extra risico op schaarste in 06-nummers. Ook wordt door de ACM opgemerkt dat de gevolgen van een termijnverlenging voor de beschikbaarheid van 06-nummers langdurig van aard zullen zijn omdat het gebruik van de in deze termijnverlenging in gebruik genomen 06-nummers op een natuurlijke wijze wordt uitgefaseerd. De verwachting dat een termijnverlenging geen onaanvaardbaar verhoogd risico oplevert van schaarste in 06-nummers blijft echter ook met deze kanttekeningen overeind.

De ACM stelt dat de het M2M besluit geen normering bevat op basis waarvan de behoefte van bedrijven aan een langere termijn, zoals bedoeld in de toelichting van het M2M besluit, kan worden getoetst. Het feit dat het onderhavige verzoek tot termijnverlenging afkomstig is van één aanbieder acht de ACM niet in lijn met de toelichting op het M2M besluit, waarin er van wordt uitgegaan dat bij meerdere bedrijven een behoefte aan een dergelijke verlenging zou moeten bestaan. Verder vindt de ACM de reeds vastgestelde termijn van 1 december 2011 tot 1 december 2013 een zeer redelijke en haalbare termijn voor de aanpassing van retail administratiesystemen van 10-cijferige naar 12-cijferige nummers. ACM heeft daarbij geen andere signalen uit de markt ontvangen die pleiten voor uitstel van de termijn van 1 december 2013. Op grond van de hierboven geschetste situatie ontbreekt in het oordeel van de ACM een noodzaak voor een termijnverlenging.

Als reactie hierop wordt vastgesteld dat het ontbreken van een normering voor de behoefte aan een termijnverlenging op zichzelf staand niet voldoende grond biedt om geen gehoor te geven aan een verzoek om op grond van het M2M besluit een termijnverlenging vast te stellen. Dit ondanks dat pas na medio 2013 is gebleken dat deze behoefte bij twee partijen ligt. Dit aspect speelt echter wel een rol omdat tevens is gebleken dat een termijnverlenging tegengestelde belangen oplevert ten opzichte van partijen die voornemens zijn te voldoen aan de datum van 1 december 2013. Hierbij speelt ook het scenario dat het verzoek om termijnverlenging onderdeel uitmaakt van een implementatiewijze waarbij op voorhand wordt gestreefd naar een latere datum dan 1 december 2013.

De ACM vraagt aandacht voor de nadelige gevolgen van een termijnverlenging voor de marktwerking. Zonder handhavingacties zijn er volgens de ACM weinig prikkels in de markt tot naleving van de bestemming van de 097-nummers en 06-nummers. Dit bevestigt het betere imago van 06-nummers als gevolg van complicaties bij de invoering van 097-nummers; in dit verband worden ook problemen met de aankiesbaarheid van 097-nummers vanuit buiten Nederland genoemd. Op deze situatie is in het algemeen deel van de toelichting reeds ingegaan. Verder wijst de ACM er op dat in het kader van het recente uitgiftebeleid voor 06-nummers er kleinere partijen zijn die in tegenstelling tot andere partijen niet beschikken over een substantiële voorraad 06-nummers. Deze partijen zullen voor het gebruik van 06-nummers voor nieuwe M2M proposities deze nummers moeten aanvragen bij de ACM hetgeen tot hogere administratieve lasten leidt dan bij andere partijen. Reden is dat het door de afnemende beschikbaarheid in het kader van een efficiënt gebruik van 06-nummers noodzakelijk is geworden de toekenning van 06-nummers zwaarder te toetsen. Als reactie hierop kan worden gesteld dat door een beperking van de termijnverlenging tot 6 maanden ook deze nadelige gevolgen voor kleinere partijen worden beperkt.

5. Conclusie

Dit besluit wijkt af van het geconsulteerde conceptbesluit, waarbij sprake was van een termijnverlenging tot 1 juli 2015. Uit het voorgaande volgt namelijk dat er verschillende belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen die in het conceptbesluit nog niet waren meegenomen. Een termijnverlen-



ging tot 1 juli 2015, zoals gevraagd door de verzoekende partij, zou deze partij voordelen geven ten opzichte van andere partijen die reeds de benodigde bedrijfsprocessen in gang hebben gezet om te voldoen aan het M2M besluit. Een belangrijk voordeel ligt op het vlak van mededinging. De mogelijkheid om langer dan andere partijen 06-nummers te gebruiken voor kleinschalige M2M toepassingen zou leiden tot een ongelijkwaardig speelveld. Ook ligt er een voordeel op het vlak van investeringskosten. Daarom is er aanleiding om de gevraagde termijnverlenging te beperken, ondanks dat een termijnverlenging tot 1 juli 2015 uit het oogpunt van schaarste van 06-nummers niet problematisch lijkt te zijn. Daarbij wordt ook rekening gehouden met het feit dat dat door de consultatie van dit besluit bij sommige marktpartijen de verwachting is kunnen ontstaan dat een termijnverlenging zou worden vastgesteld. Een termijnverlenging van 6 maanden vermindert de kans op een ongelijk speelveld. Met deze termijn krijgt de verzoekende partij alsnog de gelegenheid om de systemen aan te passen; vanwege de reeds gegeven ruime overgangperiode kunnen de extra kosten die de verzoekende partij daarbij moet maken niet de doorslag geven. Hierdoor hebben ook eventuele andere partijen, die geen zienswijze hebben ingediend met de verwachting dat er een termijnverlenging zou komen, de gelegenheid om de relevante systemen op tijd aan te passen.

*De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp.*