

CONCEPT VOOR OPENBARE CONSULTATIE

Besluit van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van ..., nr. ETM/TM/12074075, houdende wijziging van het Nummerplan voor identiteitsnummers ten behoeve van internationale mobiliteit (IMSI-nummers), in verband met gedeeld gebruik van IMSI-nummers en mobiele netwerkcodes door niet-openbare netwerken en stroomlijning met andere regelgeving (Besluit gedeeld gebruik van IMSI-nummers en mobiele netwerkcodes door niet-openbare netwerken)

De Minister van Economische Zaken,

Gelet op artikel 4.1 van de Telecommunicatiewet;

Besluit:

ARTIKEL I

Het Nummerplan voor identiteitsnummers ten behoeve van internationale mobiliteit (IMSI-nummers)¹ wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1, onderdeel a, komt te luiden:

a. Autoriteit Consument en Markt: de Autoriteit Consument en Markt, genoemd in artikel 2, eerste lid, van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt;

B

In artikel 1, onderdeel b, wordt de zinsnede "IMSI-abonneenummer" vervangen door: IMSI-gebruikersnummer.

C

Artikel 1, onderdeel f, komt te luiden:

f. IMSI-gebruikersnummer: het deel van een IMSI-nummer achter de mobiele landencode en de mobiele netwerkcode dat een bepaalde gebruiker identificeert;

D

In artikel 1, onderdeel d, subonderdeel 4 vervalt "of". Onder vervanging van de puntkomma aan het slot van subonderdeel 5 door ", of" wordt aan artikel 1, onderdeel d, na subonderdeel 5 een nieuw onderdeel toegevoegd luidende:

6. een bepaald niet-openbaar elektronisch communicatienetwerk identificeert waarbij de mobiele netwerkcode niet via radiosignalen wordt uitgezonden en de mobiele netwerkcode uitsluitend wordt gebruikt voor de selectie door een gebruiker van dat netwerk van een ander elektronisch communicatienetwerk voor het gebruik van draadloze elektronische communicatiediensten.

E

Artikel 2 komt te luiden:

¹ Stcrt. 1999, 15; laatstelijk gewijzigd bij besluit van 22 januari 2009 (Stcrt. 1588)

Artikel 2

1. Een nummer als bedoeld in dit besluit bestaat uit een mobiele landencode gevolgd door een mobiele netwerkcode, al dan niet gevolgd door een randapparaatnummer of IMSI-gebruikersnummer.
2. Nummers die beschikbaar zijn voor toekenning bevinden zich uitsluitend in de nummerblokken die zijn aangegeven in de bij dit besluit behorende bijlage.
3. De combinaties van een mobiele landencode en een mobiele netwerkcode die behoren tot hetzelfde nummerblok van vier cijfers in de reeks 204 0 t/m 204 8 hebben dezelfde lengte.
4. De totale lengte van de mobiele landencode, de mobiele netwerkcode en het randapparaatnummer of IMSI-abonneenummer tezamen bestaat uit maximaal 15 cijfers.
5. De randapparaatnummers en de IMSI-abonneenummers kunnen door de houders van een mobiele netwerkcode zelf worden gekozen tenzij daartoe door de Autoriteit Consument en Markt op grond van artikel 4.2, vierde lid, van de Telecommunicatiewet beperkingen zijn opgelegd.

F

De bijlage, bedoeld in artikel 2, tweede lid, komt te luiden:

Bijlage, bedoeld in artikel 2, tweede lid, van het Nummerplan voor identiteitsnummers ten behoeve van internationale mobiliteit (IMSI-nummers)

Relatie tussen IMSI-nummers, hun bestemmingen en hun lengtes

Beschikbaar voor toekenning	Niet beschikbaar voor toekenning		
Nummerblok*	Nummerblok	Bestemming	Lengte van de combinatie van mobiele landencode en mobiele netwerkcode
204 0.. t/m 204 2..		Identificatie van randapparaten of gebruikers van netwerken als bedoeld in artikel 1, onderdeel d, subonderdelen 1 tm 5	5
204 3.. t/m 204 5..		Identificatie van randapparaten of gebruikers van netwerken als bedoeld in artikel 1, onderdeel d, subonderdelen 1 tm 5	5 dan wel 6
204 6..		Identificatie van randapparaten of gebruikers van netwerken als bedoeld in artikel 1, onderdeel d, subonderdelen 1 tm 5	5
204 7.. t/m 204 8..		Identificatie van randapparaten of gebruikers van netwerken als bedoeld in artikel 1, onderdeel d, subonderdelen 1 tm 5	5 dan wel 6
204 90..		Identificatie van randapparaten of gebruikers van een netwerk als bedoeld in artikel 1, onderdeel d, subonderdeel 6.	5

.De combinatie van mobiele landencode en mobiele netwerkcode kan aan meerdere aanvragers worden toegekend.

204 91..

Identificatie van randapparaten of gebruikers van een netwerk als bedoeld in artikel 1, onderdeel d, subonderdeel 6. De combinatie van mobiele landencode en mobiele netwerkcode kan worden toegekend aan meerdere aanvragers voor zover een instelling het netwerk als bedoeld in artikel 1, onderdeel d, subonderdeel 6, gebruikt voor elektronische communicatie in het kader van een op deze instelling rustende wettelijke taakstelling. 5

204 92.. t/m
204 99..

* De vijfcijferige combinatie van mobiele landencode en mobiele netwerkcode 204 97 maakt onderdeel uit van het nummerplan, maar is niet voor toekenning beschikbaar. De zescijferige combinaties van mobiele landencode en mobiele netwerkcode 204 970 t/m 204 974 in de reeks 204 97 maken geen deel uit van het nummerplan en worden niet toegekend maar worden vrijgehouden voor netwerkintern gebruik voor de identificatie van een bepaald niet-openbaar elektronisch communicatienetwerk ten behoeve van draadloze communicatie.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van [x y 2013].

Dit besluit ligt met de toelichting vanaf de dag van dagtekening van de Staatscourant waarin het besluit wordt geplaatst gedurende 6 weken ter inzage bij het Informatiecentrum van het Ministerie van Economische Zaken, Bezuidenhoutseweg 73, 2594 AV te Den Haag.

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 beroepsschrift indienen bij de Rechtbank Rotterdam, sector bestuursrecht, Postbus 509050 BL Rotterdam.

TOELICHTING

1. Inleiding

Het Nummerplan voor identiteitsnummers ten behoeve van internationale mobiliteit (IMSI-nummers) (hierna IMSI-nummerplan) is de nationale uitwerking van aanbeveling E.212 van de Internationale Unie voor Telecommunicatie (hierna ITU). In deze aanbeveling zijn de structuur en het gebruik van zogenoemde identiteitsnummers ten behoeve van internationale mobiliteit (hierna IMSI-nummers) beschreven. IMSI-nummers worden wereldwijd gebruikt voor de identificatie van randapparaten en abonnees op mobiele netwerken. Een wereldwijd uniek IMSI-nummer maakt het mogelijk dat mobiele randapparaten of mobiele abonnees als bezoekers herkend kunnen worden wanneer zij zich buiten het dekkingsgebied van hun eigen netwerkaanbieder begeven en gebruik maken van het netwerk van een andere aanbieder.

Een IMSI-nummer bestaat volgens de aanbeveling E.212 uit drie componenten: een mobiele landencode (MCC) die wordt uitgegeven door de ITU en die het land waarin het netwerk zich bevindt identificeert; een mobiele netwerkcode (MNC) die het specifieke netwerk identificeert; en een randapparaatnummer of abonneenummer (MSIN) dat het randapparaat of de abonnee identificeert. De ordening en toedeling van MNCs en MSINs vallen onder de verantwoordelijkheid van de nationale overheid.

In het huidige IMSI-nummerplan worden de specifieke gebruiksmogelijkheden van MNCs vastgelegd. MNCs kunnen door de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) worden toegekend. MSINs achter een MNC worden door de nummerhouder van de betreffende MNC beheerd. MNCs zijn beschikbaar voor een aantal gebruikssituaties. Een MNC kan

1. een bepaald openbaar elektronisch communicatienetwerk identificeren ten behoeve van mobiliteitsdiensten, ten behoeve van interoperabiliteit met openbare elektronische communicatienetwerken over welke mobiliteitsdiensten worden aangeboden, of ten behoeve van draadloze diensten;
2. een netwerk identificeren voor GSM-R, en
3. een netwerk identificeren voor mobiele elektronische communicatie voor interne bedrijfstoepassingen van het Ministerie van Defensie.

Met dit besluit worden de gebruiksmogelijkheden van MNCs, en daarmee ook die van IMSI-nummers, verbreed. Aanleiding hiertoe vormen een tweetal ontwikkelingen in de markt voor elektronische communicatiediensten waarbij een behoefte is ontstaan aan ruimere gebruiksmogelijkheden van MNCs. Beide ontwikkelingen hebben een gemeenschappelijke noemer, namelijk het gebruik van niet-openbare elektronische communicatienetwerken ten behoeve van draadloze communicatie. De eerste bedoelde ontwikkeling betreft specifiek het toegenomen gebruik van lokale mobiele netwerken met laag vermogen voor interne bedrijfstoepassingen, terwijl het bij de tweede ontwikkeling in meer algemene zin gaat om het toegenomen gebruik van mobiele netwerken voor bedrijfstoepassingen met een accent op geautomatiseerde toepassingen, ook wel aangeduid als Machine-to-Machine (M2M) toepassingen. De ratio van dit besluit is dat ten aanzien van beide ontwikkelingen verdere innovatie en marktwerking met ruimere gebruiksmogelijkheden van MNCs kunnen worden gestimuleerd. Tevens worden enkele wijzigingen van ondergeschikte aard aangebracht in het IMSI-nummerplan en andere nummerplannen in verband met wijzigingen in andere regelgeving.

2. Niet-openbare lokale draadloze netwerken

2.1 Marktontwikkeling

Het gebruik van niet-openbare draadloze elektronische communicatienetwerken is de afgelopen jaren gegroeid. Deze groei komt mede voort uit de Regeling gebruik van frequentieruimte zonder vergunning 2008², waarmee het vergunningvrije gebruik van de frequentieband 1877,5 MHz–1879,9 MHz (de DECT-guardband), waarvoor belangstelling in de markt bestond, mogelijk is geworden. Dit spectrumdeel is vooral interessant voor laag vermogen GSM-toepassingen (zogenaamde picocellen). Met het oog op de positieve gebruiksmogelijkheden van het vergunningvrije gebruik van de DECT-guardband is de desbetreffende vergunningvrije

² Staatscourant 29 februari 2008, nr. 43

frequentieruimte later uitgebreid³. De genoemde toepassingen vormen een aanvulling op al bestaande GSM-netwerken en bieden de gelegenheid tot het opbouwen van draadloze lokale (indoor of outdoor) netwerken die in een niet-openbare (private) omgeving worden gebruikt en beheerd, kortweg niet-openbare lokale netwerken. Drijfveren achter deze ontwikkeling zijn onder meer het beperken van de kosten van en het realiseren van een betere dekking voor interne bedrijfscommunicatie. Deze netwerken kunnen worden gebruikt voor bedrijfsinterne communicatie, waarbij het niet vereist is dat het netwerk is gekoppeld (interconnecteert) met openbare netwerken; het wordt dan gebruikt als een niet-openbaar geïsoleerd netwerk. Deze netwerken kunnen echter ook worden gekoppeld met andere netwerken, waardoor als aanvullende gebruiksmogelijkheid communicatie van, naar of via een of meer vaste of draadloze openbare netwerken kan plaatsvinden. In dit geval wordt het netwerk gebruikt als een niet-openbaar gekoppeld netwerk, waarbij de communicatie kan bestaan uit bedrijfsinterne communicatie (via een virtueel bedrijfsnetwerk met gebruikmaking van een extern netwerk), of uit communicatie met gebruikers van openbare netwerken.

Voor het inrichten van een lokaal netwerk op basis van bijvoorbeeld laag vermogen GSM-toepassingen wordt gebruik gemaakt van de 3GPP-standaard. Het voordeel hiervan is dat het mogelijk is om in dergelijke netwerken randapparatuur die al ruimschoots op de markt is (zoals mobiele telefoontoestellen) te gebruiken. Voor het gebruik van een telefoontoestel met de 3GPP-standaard is het noodzakelijk om een SIM-kaart te gebruiken met daarop een combinatie van MCC en MNC ter identificatie van het betreffende netwerk.

2.2 Netwerkintern gebruik van IMSI-nummers in niet-openbare lokale draadloze netwerken

Voor de exploitatie van een niet-openbaar lokaal draadloos netwerk bestaat als gevolg van het gebruik van standaard 3GPP apparatuur een noodzaak om gebruik te maken van IMSI-nummers, in zowel de modus van een geïsoleerd netwerk als van een aan een openbaar netwerk gekoppeld netwerk. Een tot nog toe zichtbare ontwikkeling in de markt is dat een openbare aanbieder (en beheerder) van lokale netwerken het gebruik hiervan faciliteert als dienstverlening aan de gebruikers van deze netwerken. In dat geval kan gebruik worden gemaakt van de MNC die is toegekend aan die aanbieder waarbij dus tussenkomst van die aanbieder is benodigd. Er is echter een toenemende marktbehoefte om als eindgebruiker (bedrijf) een lokaal netwerk zelf te beheren voor de eigen bedrijfsinterne toepassingen, zonder een tussenliggende aanbieder. Op basis van de bestaande regelgeving kan voor dit type exploitatie geen MNC worden toegekend aan de beheerder van zo'n, in dat geval niet-openbaar, netwerk. De toekenning van MNCs is immers slechts mogelijk voor openbare netwerken. Hierdoor zou het gebruik van 3GPP-apparatuur voor niet-openbare lokale netwerken afhankelijk blijven van MNCs die zijn toegekend aan aanbieders van openbare netwerken.

In de veranderende markt voor elektronische communicatiediensten waar het aanbod in dienstverlening continu in ontwikkeling is, is het van belang dat het nummerbeleid een faciliterende rol vervult door het beschikbaar stellen van nummers, zodat aanbieders of gebruikers van elektronische communicatiediensten hierbij geen onnodige belemmeringen ondervinden. Daarom wordt, via de toegevoegde voetnoot in de bijlage van het IMSI-nummerplan, bepaald dat de zescijferige combinaties van mobiele landencode en mobiele netwerkcode 204 970 t/m 204 974 in de reeks 204 97 (vijf driecijferige MNCs) gebruikt kunnen worden voor netwerkintern gebruik voor de identificatie van een bepaald (lokaal) niet-openbaar elektronisch communicatienetwerk ten behoeve van draadloze communicatie. Hierbij wordt bedoeld op een mobiel elektronisch communicatienetwerk met laag vermogen zoals bedoeld in de Regeling gebruik van frequentieruimte zonder vergunning 2008. Dit zijn de enige toepassingen die gebruik maken van lokale netwerken waarvoor tevens MNCs zijn benodigd. De keuze om meer dan één MNC voor dit doel beschikbaar te houden hangt samen met technische gebruikaspecten; hierop en op het hiermee samenhangende aspect van nummerlengte wordt in paragraaf 2.3 nader ingegaan. De betreffende vijf MNCs maken geen deel uit van het nummerplan, maar worden vrijgehouden voor het hiervoor bedoelde gebruik. Opgemerkt zij dat dit niet geldt voor de vijfcijferige combinatie van mobiele landencode en mobiele netwerkcode 204 97 die wel onderdeel uitmaakt van het

³ Wijziging van het Nationaal Frequentieplan 2005 in verband met de implementatie van de Strategische Nota mobiele communicatie, Staatscourant 26 augustus 2011, nr. 15033

nummerplan maar voor toekenning niet beschikbaar blijft. Voor het gebruik zijn geen registratie- en toezichtskosten verschuldigd. De normale wettelijke eisen die gelden voor nummers uit het nummerplan, zoals de eis van toekenning voor ingebruikname van de nummers, gelden niet. Met deze aanvullende gebruiksmogelijkheid kunnen beheerders van niet-openbare netwerken in beginsel een MNC gebruiken zonder tussenkomst van een derde partij aan wie die MNC is toegekend zoals eerder in deze paragraaf beschreven.

De nummers zijn bedoeld voor netwerkintern gebruik (binnen één netwerk). Hierbij is het niet mogelijk dat op basis van deze MNCs de gebruikers van een lokaal netwerk met hetzelfde gebruikersprofiel ook tijdelijk gebruik kunnen maken van een ander draadloos netwerk (roaming als bijzondere vorm van interconnectie). Voor openbare netwerken vereist de relevante technische industriestandaard dat een netwerk een unieke MNC gebruikt, mede om in het kader van roaming het thuisnetwerk van randapparaten/gebruikers (personen) die zich binnen het dekkingsgebied van meerdere openbare netwerken bevinden, te kunnen identificeren. In het geval van een lokaal privaat netwerk is het zonder de mogelijkheid tot roaming nodig dat de MNC niet overeenkomt met een MNC van een openbaar netwerk. Echter in tegenstelling tot een situatie met mogelijke roaming is het niet noodzakelijk dat deze nummers uniek zijn, waardoor netwerkintern gebruik van deze nummers wel mogelijk is. Hierbij is inbegrepen de situatie dat een netwerk met andere netwerken interconnecteert via een vaste verbinding. Lokale private netwerken met interconnectie via uitsluitend een vaste verbinding vallen derhalve ook onder de reikwijdte van dit besluit en kunnen dus gebruikmaken van deze MNCs.

Met het netwerkinterne gebruik van niet-unieke MNCs hangen specifieke technische gebruikaspecten samen waarop in paragraaf 2.3 verder wordt ingegaan.

Het feit dat meerdere netwerken gelijktijdig gebruik kunnen maken van dezelfde MNCs dient het efficiënte gebruik van deze nummers; er ontstaat hierdoor geen extra risico op uitputting van de voorraad MNCs. Het gebruik van netwerkinterne nummers heeft verder nog twee voordelen. De nummers hoeven niet te worden toegekend door de ACM en daarmee worden administratieve lasten vermeden.

2.3 Technische aspecten

Het gedeelde gebruik van MNCs door lokale netwerken levert in theorie een risico dat er door de wijze van dit gebruik ongewenste technische complicaties optreden. Het is mogelijk dat een mobiel toestel in een niet-openbaar lokaal netwerk in het bereik van ander niet-openbaar lokaal netwerk komt dat eenzelfde MNC gebruikt als het mobiele toestel. Het mobiele toestel zal dan proberen contact te maken met dit netwerk, maar het toestel zal geweigerd worden omdat het netwerk de combinatie van de MNC en de encryptie op de SIM-kaart niet herkent. Deze weigering zou met de huidige technische standaarden tot gevolg kunnen hebben dat het toestel voortaan geen contact meer probeert te maken met netwerken die deze MNC uitzenden, inclusief het lokale thuisnetwerk, tot het toestel een keer uitgeschakeld is. Een en ander is afhankelijk van de soort weigering die het desbetreffende netwerk uitstuurt. Dergelijke situaties zouden het gebruiksgemak en de benuttingsgraad van niet-openbare netwerken negatief kunnen beïnvloeden. Het risico hierop is groter indien niet-openbare netwerken zich op dezelfde of naburige locaties bevinden, maar speelt ook in andere situaties, afhankelijk van de mobiliteit van de gebruikers van een bepaald niet-openbaar netwerk. Doordat mobiele toestellen met een niet-unieke MNC slechts bruikbaar zijn binnen het bereik van het eigen netwerk, is er geen reden dat gebruikers van deze toestellen vaak (ver) buiten het dekkingsgebied van het eigen netwerk zullen komen en zodoende in het bereik van een ander netwerk zullen komen dat dezelfde MNC gebruikt, al is dit niet in alle gevallen uit te sluiten.

De hierboven beschreven technische complicaties kunnen op twee manieren worden vermeden. In de eerste plaats kan er voor worden gezorgd dat meerdere netwerken die gebruik maken van eenzelfde MNC zich op voldoende afstand van elkaar bevinden. Hiertoe wordt aan de beheerders van lokale netwerken de mogelijkheid geboden doordat er meerdere MNCs voor dit doel worden vrijgehouden. Dit betreft de vijf driecijferige MNCs 204 970 t/m 204 974; het vijfcijferige nummer 204 97 blijft hierbij voor toekenning niet beschikbaar. Belanghebbende partijen hebben aangegeven dat voor het waarborgen van de genoemde situatie een beperkt aantal MNCs in beginsel voldoende is. De keuze hierbij voor een nummerlengte van drie cijfers is gebaseerd op de technische mogelijkheden die private draadloze netwerken onder de huidige standaarden hebben om een driecijferige MNC te gebruiken, zonder dat dit gevolgen heeft voor het functioneren van openbare netwerken. Beheerders van private lokale netwerken kunnen met de beschikbare

driecijferige MNCs een MNC voor hun netwerk selecteren die niet ook al door een ander netwerk in de nabijheid van het eigen netwerk wordt gebruikt.

De tweede manier is gelegen in de technische configuratie van de netwerken. In de netwerkconfiguratie kan worden vastgelegd dat mobiele toestellen die geen toegang krijgen tot het netwerk niet het signaal moeten krijgen dat het zoeken van contact met netwerken met dezelfde MNC moet worden afgebroken.

Op basis van het voorgaande wordt het eerdergenoemde risico op ongewenste technische complicaties klein geacht. Daarbij wordt aangenomen dat er bij marktpartijen incentives bestaan om (gezamenlijk) de desbetreffende maatregelen te nemen, en dat individuele partijen dit vanuit een eigen belang ook zullen nastreven. Het is daarom niet opportuun om eventuele voorwaarden te verbinden aan het gebruik van gedeelde MNCs. Toezicht door de ACM op het gebruik van deze MNCs is dan ook niet mogelijk. Deze situatie kan worden heroverwogen indien zich in de toekomst toch technische complicaties als gevolg van het gebruik van deze gedeelde MNCs voordoen, die de beoogde marktwerking en benuttingsgraad van niet-openbare lokale netwerken ondermijnen. In dat scenario zullen alsnog voorwaarden kunnen worden verbonden aan het gebruik van deze MNCs die dan ook van toepassing zullen zijn op het bestaande gebruik hiervan.

3. Grootschalig zakelijk gebruik en M2M communicatie

3.1 Marktontwikkeling en overstapdrempels

In de groeiende markt voor mobiele elektronische communicatie manifesteren zich de afgelopen jaren financiële drempels voor grootschalige zakelijke gebruikers bij het overstappen naar een andere telecomaandbieder. Dit speelt met name voor zakelijke gebruikers van grootschalige M2M toepassingen. De oorzaak hiervan is gelegen in het gebruik van de technologie waarmee de abonnees van een mobiel netwerk worden geïdentificeerd en geautoriseerd voor toegang tot dat netwerk, de simkaart of, indien ingebouwd in een randapparaat, "embedded sim". Aan de desbetreffende hardware zijn IMSI nummers fysiek gekoppeld waardoor een eventuele, al dan niet tijdelijke, overstap door een gebruiker van een grootschalige M2M toepassing naar een ander mobiel netwerk voor deze gebruiker daarom relatief kostbaar is. Immers, bij een M2M toepassing worden de randapparaten doorgaans slechts op afstand beheerd.

In meerdere onderzoeken in het kader van de opkomende M2M markt⁴ komt dit probleem aan de orde en wordt het beschouwd als een belemmerende factor voor goede marktwerking op het vlak van roaming. De omvang van het probleem is lastig te kwantificeren. Logica (2010) en OECD (2012) geven als indicatie voor de kosten van het wisselen van simkaarten voor een M2M gebruiker meer dan een miljoen euro voor 10.000 telefonie en 10.000 M2M SIM-kaarten. Over de hele Nederlandse economie zouden als 5% van de M2M gebruikers in een jaar wil overstappen de potentiële kosten liggen op 50 tot 70 miljoen euro per jaar. Naast dit kostenaspect spelen er, samenhangend met de aard van veel M2M toepassingen, toenemende commerciële en publieke belangen bij de kwaliteit, betrouwbaarheid en continuïteit van M2M communicatie. Een voorbeeld is draadloze communicatie met slimme energiemeters.

De genoemde overstapdrempels kunnen worden verminderd indien het gebruik van simkaarten onafhankelijker kan worden gemaakt van het openbare draadloze netwerk waarvan gebruik wordt gemaakt voor het afwickelen van het verkeer. Technische mogelijkheden hiervoor op het niveau van het netwerk worden echter niet breed ondersteund door mobiele operators. Het is daarom opportuun te regelen dat als oplossing voor het onderhavige probleem het gebruik van IMSI-nummers onafhankelijker kan worden gemaakt van het beheer van openbare draadloze netwerken, zodanig dat de desbetreffende eindgebruikers de MNCs en daarmee ook de simkaarten zelf kunnen beheren. Deze oplossing kan worden gevonden in het kader van het IMSI-nummerplan. Het IMSI-nummerplan speelt een belangrijke rol omdat individuele eindgebruikers op basis van de huidige criteria voor toekenning van een MNC niet voor een eigen beheer van deze codes, als randvoorwaarde voor het eigen beheer van simkaarten, in aanmerking komen. Er moet immers, inherent aan de aard en het gebruiksdoel van de MNC volgens de huidige internationale standaard, sprake zijn van een bepaald openbaar netwerk. Deze standaard is, ook gelet op de beperkte

⁴ O.m. Nummers voor machines: De implicaties van M2M toepassingen voor het nummerplan, Stratix Consulting (2009); Onderzoek flexibel gebruik MNCs, Het verlagen van overstapdrempels voor grootschalige M2M gebruikers, Logica (2010), OECD (2012), "Machine-to-Machine Communications: Connecting Billions of Devices", OECD Digital Economy Papers, No. 192, OECD Publishing.

capaciteit MNCs die hierin inbesloten ligt, niet geschikt om MNCs toe te kennen aan individuele gebruikers. Om het spanningsveld te verminderen tussen enerzijds de toegenomen behoefte aan een flexibeler gebruik van MNCs bij zakelijke gebruikers en anderzijds het bestaande gebruiksdoel en een mogelijke schaarste van deze codes, wordt middels dit besluit een model gefaciliteerd dat als een scharnierfunctie werkt tussen zakelijke gebruikers, waaronder grootschalige gebruikers van M2M communicatie, en openbare netwerkaanbieders. Hierbij wordt onder bepaalde voorwaarden aan (groepen van) gebruikers van draadloze elektronische communicatiediensten toegang verstrekt tot een MNC. Een specifieke instelling, door deze (groepen van) gebruikers te initiëren, kan ten behoeve van deze gebruikers het technische beheer van de MNC uitvoeren en daarmee de wissel van simkaarten bij een eventuele overstap naar een ander mobiel netwerk voor die gebruikers vermijden. Uit een vergelijking van verschillende nieuwe gebruiksmogelijkheden van MNCs is gebleken dat alleen dit model kan worden gefaciliteerd vanuit het toekenningsbeleid van MNCs zonder dat daarbij risico op schaarste ontstaat en waarbij het beginsel van non-discriminatoire behandeling van marktpartijen het beste is geborgd.

3.2 Aanpassing bestemming MNCs om overstapdrempels te verlagen

In het licht van de hiervoor genoemde overstapproblematiek en het in dit verband gestelde beleidsdoel wordt aan de huidige gebruiksmogelijkheden van MNCs een nieuwe gebruiksmogelijkheid toegevoegd. Deze gebruiksmogelijkheid omvat de identificatie van een bepaald niet-openbaar elektronisch communicatienetwerk waarbij de mobiele netwerkcode niet via radiosignalen wordt uitgezonden en de mobiele netwerkcode uitsluitend wordt gebruikt voor de selectie door een gebruiker van dat netwerk van een ander elektronisch communicatienetwerk voor het gebruik van draadloze elektronische communicatiediensten. Het is bij deze nieuwe gebruiksmogelijkheid mogelijk dat een MNC aan meerdere aanvragers wordt toegekend. Zo'n MNC wordt verder aangeduid als een gedeelde MNC. In dit kader krijgen de MNCs 204 90 en 204 91 de bestemming van een gedeelde MNC.

Een in het kader van deze nieuwe bestemming bedoeld netwerk bestaat in essentie uit een routeringsfaciliteit waarmee het voor een bepaalde gebruiker van dit netwerk mogelijk wordt om met gebruikmaking van eigen simkaarten gebruik te maken van één of meer door die gebruiker te selecteren draadloze netwerken voor het afwickelen van zijn verkeer. De hierbij bedoelde gebruiker is een nummerhouder van MSINs die als rechtspersoon dat netwerk beheert, mede beheert of een overeenkomst heeft gesloten met de beheerder van dat netwerk voor het gedeelde gebruik van de desbetreffende MNC. Deze gebruiker wordt verder deelnemer genoemd met het oog op de situatie dat meerdere rechtspersonen betrokken kunnen zijn bij het beheer van de gedeelde MNC. Een deelnemer kan individuele gebruikers (bedrijven of personen) van het netwerk vertegenwoordigen. Met het oog hierop is de definitie van een IMSI-nummer gewijzigd door daarin voorkomende term IMSI-abonneenummer te vervangen door IMSI-gebruikersnummer (de afkorting MSIN blijft voor de eenvoud van toepassing). Hiermee is geëxpliciteerd dat IMSI-nummers ook gebruikers van niet-openbare netwerken kunnen identificeren. Op de verhouding tussen deelnemers en gebruikers van het netwerk die door een deelnemer zijn vertegenwoordigd wordt in paragraaf 3.4 verder ingegaan.

Afwikkeling van verkeer over een eigen radionetwerk van de deelnemer door deze MNC uit te zenden is in de bovengenoemde constructie niet mogelijk. Het gaat dus om een netwerk dat enkel draadloze overdracht van signalen via een ander netwerk kan faciliteren. Dit netwerk kan in de praktijk enkel functioneren met ofwel roaming overeenkomsten tussen de deelnemers in dit netwerk en één of meerdere bestaande openbare mobiele netwerken, ofwel roaming met private netwerken. Op de laatstgenoemde situatie gaat de volgende paragraaf dieper in. De bedoelde routeringsfaciliteit is in de praktijk dus een roaming faciliteit noodzakelijk om als gebruiker van het onderhavige netwerk een volledige elektronische communicatiedienst te kunnen gebruiken. Hiervoor zijn bepaalde netwerkelementen noodzakelijk, waaronder een Home Location Register (HLR). Inherent aan deze functionaliteit is dat het verkeer kan worden gerouteerd onder dezelfde MNC van een bepaald openbaar of niet-openbaar mobiel netwerk naar individuele bedrijven op basis van bepaald blok(ken) van IMSI-nummers die in gebruik zijn bij een zekere gebruiker van het onderhavige netwerk. De technologie hiervoor is reeds in gebruik in een deel van de markt en kan ook worden aangewend voor de onderhavige routeringsfaciliteit.

De nieuwe bestemming maakt het mogelijk dat hiervoor vanuit de markt of de publieke sector een instelling wordt opgericht die qua dienstverlening vergelijkbaar is met een zogenaamde Mobile Virtual Network Operator (MVNO), met dien verstande dat het hier niet om een openbaar

aangeboden elektronische communicatiedienst gaat, maar om een dienstverlening die in een private bedrijfsomgeving wordt geleverd. Er kan bij die dienstverlening dus geen sprake zijn van commerciële exploitatie. Daarbij wordt primair gedacht aan een entiteit die gevormd wordt door samenwerking tussen één of meerdere deelnemers die zelf geen aanbieder van een openbaar elektronisch communicatienetwerk zijn. Met behulp van deze entiteit dragen de deelnemers er zorg voor dat zij als deelnemer en daarmee de eventueel door deze deelnemers vertegenwoordigde individuele bedrijven gezamenlijk gebruik kunnen maken van de benodigde technische routeringsfunctionaliteit.

3.3 Gebruiksmogelijkheden gedeelde MNC in private lokale netwerken

Een gedeelde MNC geeft voor het gebruik van private lokale netwerken aanvullende gebruiksmogelijkheden ten opzichte van de gebruiksmogelijkheden van netwerkintern gebruikte MNCs die voor deze netwerken zijn bedoeld overeenkomstig paragraaf 2. Het gaat hierbij om de situatie waarin randapparaten/gebruikers van deze private lokale netwerken tevens gebruik moeten kunnen maken van openbare draadloze netwerken.

Eén van de gebruiksmogelijkheden van een gedeelde MNC is dat hiermee in een openbaar netwerk randapparaten/gebruikers van een privaat lokaal draadloos netwerk worden geïdentificeerd als een bepaalde gebruikersgroep in het kader van een roaming overeenkomst tussen de beheerder van het lokale netwerk en een openbaar mobiel netwerk. Deze mogelijkheid staat los van het feit dat deze gebruikersgroep tevens gebruik kan maken van het betreffende private netwerk indien deze gebruikers zich in het bereik van dit netwerk bevinden. Wanneer deze randapparaten/gebruikers zich echter in het bereik van dit lokale netwerk bevinden, kunnen de IMSI-nummers onder de gedeelde MNC door deze randapparaten/gebruikers ook gebruikt worden om toegang te verkrijgen tot het private netwerk zelf. Deze gebruikssituatie is te zien als een situatie waarin in technische zin wordt geroamd op een privaat lokaal netwerk, dat immers een ander netwerk is dan het thuisnetwerk dat met de MNC wordt geïdentificeerd. Dit past binnen de bestemming van de gedeelde MNC dat de selectie incorporeert van een ander niet-openbaar elektronisch communicatienetwerk door een gebruiker van het netwerk dat met de MNC wordt geïdentificeerd. De beperking in de bestemming van de gedeelde MNC dat deze niet via radiosignalen uitgezonden kan worden staat dit niet in de weg. De IMSI-nummers onder de gedeelde MNC kunnen immers gebruikt worden in de randapparaten voor de identificatie van randapparaten of gebruikers van het netwerk dat met de gedeelde MNC wordt geïdentificeerd. In combinatie met een MNC bedoeld voor de identificatie van lokale niet-openbare elektronische communicatienetwerken ten behoeve van draadloze communicatie, die door het lokale netwerk wordt uitgezonden, is dan voor deze randapparaten/gebruikers verkeer over het lokale netwerk mogelijk.

Het voordeel van deze gecombineerde gebruiksvorm is dat met een enkel IMSI-nummer voor een gebruiker/randapparaat zowel het verkeer binnen het lokale netwerk kan worden afgewikkeld, als deze zich binnen het bereik van het lokale netwerk bevindt, als het verkeer, wanneer deze gebruiker/randapparaat zich buiten het lokale netwerk bevindt of wanneer het lokale netwerk tijdelijk niet operationeel is. Het is overigens niet mogelijk een gedeelde MNC te gebruiken exclusief voor gebruik binnen een privaat lokaal netwerk, dat wil zeggen als er niet van netwerk kan worden gewisseld en gebruik van een roaming faciliteit dus niet nodig is. Een gedeelde MNC heeft in deze situatie voor kleine lokale netwerken ook geen toegevoegde waarde boven het gebruik van de netwerkinterne MNCs bedoeld voor de identificatie van niet-openbare elektronische communicatienetwerken.

3.4 Samenwerkingsverplichting nummerhouders

Het besluit maakt het zoals gezegd mogelijk hetzelfde nummer startend met 204 90 of 204 91 toe te kennen aan meer dan één aanvrager. De ACM kan deze mogelijkheid toepassen op het niveau van een MNC. Deze omstandigheid leidt tot de mogelijke situatie dat de betreffende MNCs gelijktijdig of in de loop van de tijd aan twee of meer partijen worden toegekend. Op grond van artikel 4.2b van de Telecommunicatiewet moeten in de gevallen waarin samenwerking tussen nummerhouders noodzakelijk is voor het kunnen gebruiken van een nummer dat aan twee of meer nummerhouders is toegekend, de desbetreffende nummerhouders binnen een periode van ten hoogste zes weken nadat het nummer aan hen is toegekend een overeenkomst sluiten betreffende de voorwaarden tot gezamenlijk gebruik van dat nummer om het gezamenlijke gebruik van de MNC mogelijk te maken. Deze verplichting is van belang voor het gezamenlijke gebruik van het deel van het netwerk waar de desbetreffende nummerhouders elk toegang tot dienen te hebben.

De bestaande partij of partijen aan wie een MNC is toegekend zullen redelijke voorwaarden moeten hanteren voor de mogelijke toetreding van partijen aan wie dezelfde MNC in een later stadium wordt toegekend. Hierbij past bijvoorbeeld dat de initiële inrichting van het netwerk, en, indien er meerdere nummerhouders zijn, een overeenkomst voor gezamenlijk gebruik van de MNC tussen die bestaande nummerhouders geen elementen in zich heeft die de latere toetreding van derde partijen kunnen belemmeren. Maar ook nieuwe toetreders mogen geen onredelijke voorwaarden opleggen aan de bestaande nummerhouder(s). De ACM is op grond van artikel 12.2, vijfde lid van de wet in dit kader bevoegd om toe te zien op het tot stand komen van de overeenkomsten tussen de desbetreffende partijen, en eventueel op aanvraag van een of meer van hen, voorschriften geven inzake het tot stand brengen van deze overeenkomsten. Het zij opgemerkt dat de hierboven bedoelde samenwerking verschillende juridische vormen kan aannemen. Zo zouden de nummerhouders als deelnemer een gezamenlijke juridische entiteit kunnen vormen die eigenaar of beheerder is van het netwerk. Ook zou die entiteit kunnen bestaan uit één nummerhouder (deelnemer) die een andere nummerhouder (niet-deelnemer) toegang verleent tot het netwerk. Een nummerhouder kan in beide scenario's meerdere individuele bedrijven vertegenwoordigen waarvan de randapparaten of gebruikers (personen) gebruik maken van het netwerk, in welk geval die bedrijven de nummergebruikers zijn.

3.5 Implementatie en beheersaspecten

In het geval dat er verschillende partijen zijn die elk nummerhouder zijn van eenzelfde gedeelde MNC, kan de netwerkinfrastructuur die is benodigd om deze partijen gebruik te laten maken van dit netwerk (de eerdergenoemde routeringsfaciliteit) een hiërarchische opbouw hebben. Een centraal deel van de infrastructuur waaronder onderdelen van een Home Location Register (HLR) functioneert noodzakelijkerwijs als interface met openbare netwerken en dient logischerwijs te worden beheerd door deelnemende partijen gezamenlijk, waarbij de technische uitvoering eventueel kan worden belegd bij een derde partij. Ook kan deze infrastructuur in meer of mindere mate decentrale netwerkelementen hebben, welke door een deelnemer zelf kunnen worden beheerd. Dit maakt het mogelijk dat verschillende deelnemers tot op zekere hoogte onafhankelijk van elkaar het gebruik van deze netwerkinfrastructuur voor hun eigen netwerkverkeer kunnen beheren. Ten aanzien van het beheer van het centrale deel van de infrastructuur, dat technisch verbonden is met en daardoor beïnvloed wordt door de decentrale delen, zijn deelnemende instellingen afhankelijk van elkaar.

De genoemde afhankelijkheid is complicerend wanneer de aard van en eisen aan de onderscheiden communicatietoepassingen die worden gefaciliteerd met deze infrastructuur wezenlijk van elkaar verschillen. Dit speelt op het vlak van de functionaliteit, de continuïteit en de veiligheid van de communicatietoepassingen. Hierdoor kan er ongewenste kostendruk op deelnemende partijen ontstaan vanuit het centrale deel van de infrastructuur als gevolg van bijzondere functionaliteit van bepaalde decentrale onderdelen van andere deelnemende gebruikers. Ook zal de investeringsbereidheid voor een langere termijn afhangen van het business model van een deelnemer.

Het past binnen het gebruiksmodel van de gedeelde MNC dat instellingen met verschillende communicatiebehoefte gezamenlijk keuzes maken ten aanzien van de opbouw en ontwikkeling van de infrastructuur en het gezamenlijk beheer hiervan. Een in dit opzicht bijzondere positie wordt ingenomen door de overheid en overige instellingen die onder een wettelijke taakstelling producten of diensten op niet-commerciële basis of met overwegende financiering door de overheid voortbrengen, voor zover daar een communicatiebehoefte uit voortvloeit in het kader waarvan deze instellingen gebruik willen maken van de gedeelde MNC. Ten eerste is het onwenselijk dat deze instellingen in het kader van een communicatiebehoefte die verbonden is met het dienen van een publiek belang structureel te maken hebben met onzekerheden die voortvloeien uit commerciële ontwikkelingen en die hun weerslag kunnen hebben op de inrichting van het centrale deel van de infrastructuur en op de kosten hiervan. Ten tweede hebben deze instellingen doorgaans een aanbestedingsplicht waardoor deze instellingen en commerciële marktpartijen met ongelijke posities in het kader van een gedeeld netwerk eventuele diensten en producten van derden in zouden moeten kopen. Om deze redenen wordt voor het gebruik van een gedeelde MNC een onderscheid gemaakt tussen enerzijds marktpartijen in het algemeen en anderzijds overheidsinstellingen en overige instellingen, voor zover een instelling die infrastructuur gebruikt voor elektronische communicatie in het kader van een op deze instelling rustende wettelijke taak. Voor elk van beide genoemde sectoren wordt afzonderlijk een gedeelde MNC ter beschikking

gesteld. Tot het laatstgenoemde segment behoren, doordat sprake moet zijn van elektronische communicatie in het kader van een wettelijke taak, alleen instellingen voor zover het geen elektronische communicatie ten behoeve van een commerciële activiteit betreft. Hiertoe behoren speciale-sectorbedrijven als bedoeld in artikel 1.1 van de Aanbestedingswet 2012, waaronder publiekrechtelijke instellingen en instellingen in bepaalde nutssectoren, alsmede privaatrechtelijke instellingen met bestuursrechtelijke taken, voor zover het om de uitvoering van de wettelijke taak gaat. Een concreet voorbeeld is een instelling op welke de wettelijke taak rust om communicatie met energiemeters te verzorgen.

Een separate MNC voor elk van beide segmenten maakt het mogelijk de benodigde infrastructuur geheel gescheiden te ontwikkelen. Dit geeft een voordeel voor een grootschalige communicatietoepassing zoals de communicatie met slimme energiemeters die onder een wettelijk kader op een korte termijn moet worden geïmplementeerd. Door meer zelfstandig te kunnen opereren, zouden de energienetbeheerders voor deze toepassing de bouw van het benodigde netwerk en de ingebruikname hiervan op een kortere termijn kunnen realiseren dan in het geval samenwerking met commerciële sectoren een vereiste zou zijn.

4. ITU

De mogelijkheid om MNCs te gebruiken voor de identificatie van private netwerken is niet in lijn met de aanbeveling E.212 van de ITU. Deze aanbeveling schrijft voor dat MNCs alleen kunnen worden toegekend aan en gebruikt door aanbieders van openbare netwerken. In ITU verband vindt de overweging om deze aanbeveling in verband hiermee aan te passen thans plaats. Er is ook een precedent gevormd door GSM-R, aan welk netwerk op nationaal niveau reeds door verschillende landen MNCs zijn toegekend. Dit toont het belang aan van mogelijke toekenning van MNCs aan niet-openbare netwerken ook buiten de M2M sfeer. Dit proces verloopt echter traag en heeft een onzekere uitkomst omdat er geen prikkel bestaat voor aanbieders van openbare mobiele netwerken en diensten om deze aanpassing te ondersteunen. Gezien de relatief hoge snelheid van de onderhavige marktontwikkelingen in Nederland, mede als gevolg van het relevante frequentiebeleid, is daarom het van belang het nationale beleid vooruitlopend op het resultaat van dat proces te wijzigen. Relevant in dit opzicht is dat als in de toekomst schaarste ontstaat in de voor Nederland beschikbare MNCs, Nederland afhankelijk is van de ITU om deze capaciteit aan te vullen, en daarvoor onder meer moet aantonen dat MNCs efficiënt zijn gealloceerd. Deze nationale afwijking, al dan niet tijdelijk van aard, heeft in dit opzicht naar verwachting geen gevolgen omdat het geen specifiek risico op uitputting van de nationale voorraad MNCs oplevert.

5. Toekenningsbeleid en reikwijdte van het nummerplan

De MNCs die voorbehouden zijn om te worden gebruikt voor de identificatie van private lokale draadloze netwerken zonder de mogelijkheid van roaming kunnen zonder toekenning worden gebruikt.

De MNCs 204 90 en 204 91 kunnen door de ACM aan meerdere partijen worden toegekend, niet noodzakelijkerwijs op hetzelfde tijdstip. Deze systematiek geeft in beginsel een zeker risico dat MSINs onder deze MNC niet efficiënt worden gealloceerd aan eindgebruikers of randapparaten; immers de prikkel om deze nummers efficiënt te alloceren is voor de partij aan wie de MNC als eerste is toegekend mogelijk klein omdat het aantal beschikbare MSINs naar verwachting relatief groot ten opzichte van de marktvraag die door deze partij wordt vertegenwoordigd. Ook speelt het risico dat IMSI nummers die in gebruik worden genomen zich niet in opeenvolgende nummerblokken bevinden, wat complicaties kan geven. In dit verband is het van belang dat de ACM in het kader van efficiënt nummerbeheer op grond van artikel 4.2, vierde lid, van de wet de MNC aan verschillende partijen onder passende voorwaarden kan toekennen. Deze voorwaarden kunnen er uit bestaan dat onder de MNC slechts één of meerdere specifieke MSIN reeksen in gebruik kunnen worden genomen door een specifieke nummerhouder. De omvang van deze reeksen kan daarbij afhankelijk worden gesteld van de vertegenwoordigde marktvraag door die nummerhouder.

De uitoefening van de bedoelde bevoegdheid van de ACM wordt mogelijk gemaakt door de wijziging van artikel 2 van het nummerplan en de redactie van de tabel in de bijlage van het nummerplan. Door deze wijzigingen wordt de reikwijdte van de nummers als bedoeld in dit nummerplan niet meer beperkt tot de combinatie van mobiele landencode en mobiele netwerkcode, en vallen onder deze reikwijdte ook het randapparaatnummer en het IMSI-abonneenummer. Voor het reguliere gebruik van MNCs die enkel kunnen worden toegekend aan

één aanvrager heeft dit geen gevolgen. Deze MNCs identificeren in beginsel slechts één netwerk en de gebruikers daarvan. Het is voor deze situatie niet zinvol om in het kader van efficiënt nummerbeheer aan de gebruiker van de MNC beperkingen op te leggen ten aanzien van het gebruik van MSINs.

De wijziging van artikel 2 is tevens aangegrepen om enkele redundante bepalingen te schrappen. Dit betreft ten eerste het oude tweede lid dat stelde dat de combinatie van mobiele landencode en mobiele netwerkcode vijf of zes cijfers bedraagt. Deze nummerlengte is per nummerblok echter al gespecificeerd in de bijlage van het nummerplan. Ten tweede betreft dit het oude derde lid dat stelde dat de in dit besluit bedoelde nummers die beschikbaar zijn voor toekenning zich uitsluitend bevinden in de nummerblokken die zijn aangegeven in de bij dit besluit behorende bijlage.

6. Openbare consultatie

Op een eerdere versie van dit besluit is ingevolge artikel 4.1, tweede lid, van de Telecommunicatiewet, de openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht toegepast. In het kader van deze consultatie die plaatsvond in juli en augustus 2012 zijn van drie marktpartijen zienswijzen ontvangen.

Een aanbieder van openbare elektronische communicatienetwerken en -diensten heeft enkele bezwaren geuit tegen het ontwerpbesluit. Deze aanbieder stelt dat als gevolg van de verruimde toepassingsmogelijkheid van MNCs aanbieders van lokale GSM-oplossingen diensten kunnen aanbieden op basis van een eigen netwerk. Dit zou volgens deze partij een ongelijk speelveld creëren omdat niet-openbare aanbieders niet dezelfde wettelijke verplichtingen hebben die gelden voor aanbieders van openbare elektronische communicatiediensten. Het gaat dan om wettelijke verplichtingen op het vlak van bijvoorbeeld aftapbaarheid, dataretentie en de aankiesbaarheid van 112.

Als reactie hierop wordt opgemerkt dat in het kader van de Strategische nota mobiele communicatie reeds de afweging is gemaakt dat eindgebruikers in beginsel de beschikking moeten kunnen hebben over niet-openbare lokale netwerken, onafhankelijk van de mate waarin de genoemde wettelijke verplichtingen van toepassing zijn. Deze benadering verschilt niet met het gebruik van private netwerken die bestaan uit vaste verbindingen. De genoemde wettelijke verplichtingen gelden niet voor het private gebruik van deze netwerken omdat daar ook op gronden anders dan mededinging op dit moment geen aanleiding voor is. Samenvattend gezegd, het nummerbeleid volgt het relevante algemenere telecom- en frequentiebeleid waarin een wettelijk kader voor private netwerken reeds is verankerd, waarbij er momenteel geen aanleiding is specifieke wettelijke verplichtingen die gelden voor openbare netwerken en diensten ook toe te passen op private telecomnetwerken. Bij dit beleid is van een marktverstoring als gevolg van een ongelijk speelveld geen sprake.

Een tweede aspect genoemd door dezelfde aanbieder is dat de wetgever niet consistent is in de conformiteit aan de ITU aanbeveling E.212 omdat het ontwerpbesluit niet in lijn is met deze aanbeveling, terwijl bij een eerdere beleidswijziging ten aanzien van MNCs werd gewacht op aanpassing van deze aanbeveling om hiermee in conformiteit te blijven. In de toelichting is dit aanvullend gemotiveerd met als achtergrond dat mede als gevolg van het relevante frequentiebeleid de onderhavige marktontwikkeling zich in Nederland relatief snel voltrekt ten opzichte van andere landen.

Een derde aspect dat door deze aanbieder is genoemd betreft de lengte van de MNCs die voor lokale draadloze netwerken worden vrijgehouden. De aanbieder van draadloze openbare elektronische communicatiediensten stelt in dit kader dat het gebruik van zowel tweecijferige als driecijferige MNCs binnen een enkele Mobiele Country Code (MCC) niet conform internationale standaarden van ITU en 3GPP is en vanwege technische complicaties door 3GPP wordt afgeraden. Als alternatief wordt voorgesteld dat Nederland een tweede MCC bij ITU aanvraagt, waaronder driecijferige MNCs zouden kunnen worden gebruikt. Uit onderzoeken en correspondentie binnen ITU blijkt echter dat bij gemixt gebruik van twee- en driecijferige MNCs onder dezelfde MCC er geen problemen ontstaan als het gebruik van driecijferige MNCs wordt beperkt tot lokale (niet-roamende) netwerken. Het risico dat de bedoelde technische complicaties optreden wordt verder verminderd door MNCs met een lengte van drie cijfers te onderscheiden van IMSI-nummerreeksen die reeds in gebruik zijn genomen. Naar verwachting zijn eventuele complicaties verder alleen merkbaar voor private draadloze lokale netwerken die gebruik maken van gedeelde MNCs en niet voor andere, openbare, netwerken. Deze beleidslijn verdient de voorkeur ten opzichte van het door de aanbieder voorgestelde alternatief. Een nadeel van dit alternatief is dat het juist inefficiënt

gebruik van MNCs in de hand werkt. Om deze reden is niet voorzien dat de ITU haar beleid op dit punt op korte termijn wijzigt. ITU zal derhalve naar verwachting pas tot toekenning van een nieuwe MCC overgaan in het geval dat er zicht is op uitputting van de huidige MCC, hetgeen in dit stadium niet het geval is.

Een andere aanbieder van openbare elektronische communicatienetwerken en -diensten had geen specifieke opmerkingen ten aanzien van het ontwerpbesluit anders dan dat de technische uitwerking van belang is voor het vermijden van de genoemde mogelijke storingsproblematiek. Deze aanbieder vroeg zich af of in de praktijk de mogelijkheden die marktpartijen hebben om deze storingsproblematiek te voorkomen voldoende zullen zijn om ongewenste situaties te voorkomen. In dit opzicht wordt benadrukt dat in dat scenario alsnog voorwaarden zullen kunnen worden verbonden aan het gebruik van gedeelde MNCs die dan ook van toepassing zullen zijn op het bestaande gebruik hiervan, zoals reeds vermeld in het algemeen deel van de toelichting, Een gebruiker van elektronische communicatiediensten pleitte voor een verdere verruiming van de gebruiksmogelijkheden van MNCs dan opgenomen in dit besluit. Meer specifiek, verzocht de desbetreffende gebruiker een eigen MNC te kunnen gebruiken als oplossing voor de door deze partij ondervonden overstapdrempels bij het afnemen van mobiele elektronische communicatiediensten. Dit werd gemotiveerd met de stelling dat de dienstverlening van deze gebruiker een maatschappelijk belang dient. Er werd verwezen naar de parallellen gevallen van het GSM-R netwerk en het bedrijfsinterne netwerk van het Ministerie van Defensie. Voor deze niet-openbare netwerken zijn MNCs beschikbaar gesteld waarbij maatschappelijke belangen een belangrijke rol hebben gespeeld.

Het door deze eindgebruiker ervaren probleem wordt als zodanig herkend. In het onderhavige besluit zijn nieuwe gebruiksmogelijkheden gecreëerd op basis waarvan het door deze gebruiker ondervonden overstapprobleem voor toekomstige aansluitingen kan worden verminderd. Dit vormt een generieke aanpak van de overstapproblematiek die marktbreed speelt bij M2M toepassingen. In de door de respondent voorgestelde oplossing wordt een MNC toegekend aan een bepaalde gebruiker van elektronische communicatiediensten zonder eigen netwerk op grond van het criterium dat daarmee een maatschappelijk belang is gediend, anders dan in directe zin fysieke veiligheid of een zwaarwegend landsbelang. De in dit besluit opgenomen generiekere aanpak door een gedeelde MNC ter beschikking te stellen aan overheidsinstellingen en overige instellingen, voor zover een instelling dat netwerk gebruikt voor elektronische communicatie in het kader van een op deze instelling rustende wettelijke taakstelling, geniet echter de voorkeur. Met deze aanpak krijgt deze partij, die in dit segment valt, voldoende mogelijkheden om met gebruikmaking van een MNC de genoemde overstapproblemen te verminderen. De optie die is voorgesteld door deze partij zou leiden tot een asymmetrische benadering van andere instellingen in dit segment. Bovendien kent deze optie een groter precedentrisico op een grotere vraag naar MNCs door individuele bedrijven, terwijl de huidige restcapaciteit van MNCs beperkt is. Dit kan, samen met het feit dat voor deze verruiming geen ruimte wordt geboden door de ITU aanbeveling E.212 en de relevante technische standaarden niet voorzien in een dergelijk gebruik, een reële schaarstesituatie voor Nederland tot gevolg hebben. Uit een verkennend onderzoek (Stratix) wordt de conclusie getrokken dat samenwerking tussen de genoemde partijen die een publiek belang dienen mogelijk is, mits de behorende centrale entiteit zo is ingericht dat de deze partijen zekerheid hebben over het kunnen uitoefenen van de gewenste mate van autonomie en eigen controle over het gebruik van het netwerk en roaming contracten met aanbieders van openbare netwerken, en de langere termijn zekerheden geborgd zijn. Zoals eerder opgemerkt is de ACM bevoegd om toe te zien op de tot stand koming van de overeenkomsten tussen de desbetreffende partijen, zodat er voldoende zekerheid is dat als er zich een geschil situatie zou voordoen, nieuwe toetreders geen onredelijke voorwaarden kunnen opleggen aan de bestaande nummerhouders. Hiermee zijn ook de langere termijn belangen van gebruikers voldoende geborgd.

7. Uitvoeringstoets

De ACM heeft, conform artikel ..., ... lid, van het Autoriteit Consument en Markt, een uitvoeringstoets uitgevoerd. ...PM...

8. Regeldruk en administratieve lasten

Dit besluit leidt niet tot een toename van regeldruk voor bedrijven. De wijziging van het nummerplan vergroot immers enkel de gebruiksmogelijkheden van nummers voor bedrijven en legt geen beperkingen of verplichtingen op ten aanzien van de huidige gebruiksmogelijkheden van

nummers. Dit faciliteert het gebruik van private lokale netwerken en tevens worden overstapkosten voor bedrijven aan de gebruikerszijde van de markt voor openbare draadloze elektronische communicatiediensten verlaagd. De nieuwe mogelijkheid om nummers netwerkindern te kunnen gebruiken zonder toekenning voorkomt voor de desbetreffende bedrijven die deze nummers willen gebruiken immers eenmalige of jaarlijkse administratieve lasten van nummeraansvragen. Het besluit heeft geen effect op inhoudelijke nalevingskosten of toezichtskosten. Ook zijn er geen andersoortige bedrijfseffecten die direct uit dit besluit voortvloeien.