

Aan:
Autoriteit Consument en Markt
Muzenstraat 41
2511 WB Den Haag

Van:
Geert Jan XXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXX
XXXX XX XXXXXXXX

Onderwerp: “Een aantal vragen over nummers”

Eindhoven, 19 augustus 2023

Hallo,

Ik heb een best wel ingewikkelde vraag over “nummers” en het beleid wat de ACM als regulator hierin voert. Ik hoop een formeel schriftelijke reactie, alhoewel die nog wel eens niet zo eenvoudig zou kunnen zijn.

De ACM heeft een aantal taken, waaronder “marktwerking” (het voorkomen van kartels en misbruik van economische machtsposities) en “telecommunicatieregulering” (o.a. het beheer van het nummerplan van Nederlandse telefoonnummers en zorgen dat telefoonnummers beschikbaar zijn, ook voor nieuwe spelers op de markt). Daar gaan de vragen over...

Telefoonnummers

In de telefoonwereld is in de loop der tijd het een en ander veranderd. Ik weet dat vroeger Nederlandse telefoonnummers werden beheerd door de op dat moment enige operator, het staatsbedrijf PTT. Rond 1995 zijn er een aantal dingen veranderd: een nieuw nummerplan (“Operatie Decibel”) met meer ruimte voor uitbreiding en nieuwe telefoonbedrijven als concurrent van de PTT, en het beheer van het nummerplan ging van de PTT naar een onafhankelijke beheerder, de OPTA. De huidige ACM komt voort uit deze OPTA organisatie en sinds die tijd is OPTA/ACM de beheerder van het Nederlands nummerplan.

Het beheer van het nummerplan door ACM beheerst een aantal taken:

- De ACM zorgt ervoor dat een nieuwe speler op de telefonie-markt kan beschikken over telefoonnummers om deze toe te kennen aan de klanten van de nieuwe speler. De ACM voorkomt hiermee dat zo’n nieuwe speler wordt uitgesloten van de markt omdat hij geen nummers zou kunnen hebben voor zijn/haar klanten.
- De ACM zorgt ervoor dat excessen op het nummerplan voorkomen worden, bijvoorbeeld door een speler die een zodanig grote claim op het nummerplan zou leggen dat daarmee concurrentie uitgesloten wordt van de telefoniemarkt.
- De ACM zorgt, middels maatregelen ervoor dat ook veranderend gebruik van de telefoniedienst geen schaarste kan ontstaan. Toen “mobiele nummers” geïntroduceerd werden zal er vast iemand geweest zijn die op basis van de grootte van Nederland en zijn inwoners een inschatting gemaakt zal hebben voor de grootte van het mobiele nummerblok (nummers beginnend met 06-).
Toen frisdrankautomaten en snoepautomaten ook voorzien werden van mobiele communicatie waardoor aanzienlijk meer nummers uitgegeven werden, heeft ACM bepaald dat deze toepassingen gebruik moesten gaan maken andere nummers, het bekende 0970-nummerblok.

- Het is in theorie mogelijk om een telefoonaansluiting te hebben zonder telefoonnummer, maar dan kun je alleen bellen en niet gebeld worden. Als er nummerschaarste zou zijn, dan zou een nieuwe telefonieprovider middels schaarste gedwongen kunnen worden om degelijke “alleen-bellen” diensten aan te bieden en zou daarmee in het nadeel zijn met bestaande telefoniespelers die vanwege ruimte op de bij hun aanwezig nummerblokken, wel gewoon telefonieabbonementen aan te kunnen bieden!.
De beschikbaarheid van nummers is daarom belangrijk voor een open markt en voorkomt dat nummerschaarste gebruikt zou kunnen worden om nieuwe spelers op de markt te hinderen.

Door deze acties (en nog meer!) zorgt ACM ervoor dat er een open markt is voor nieuwe spelers, dat deze spelers de beschikking kunnen hebben van telefoonnummers die ze aan kunnen bieden aan de klanten van zo'n nieuwe speler en dat kartels en machtsmisbruik via het Nederlands nummerplan voorkomen wordt.

Internet

Het is al vele jaren zo dat het Internet niet meer weg te denken is uit de Nederlandse samenleving. Als ik de rapporten van ACM goed zie dan lijkt het er zelfs op dat “bereikbaar via internet” (whatsapp, sociale media, allerlei internet-telefoonapplicaties) belangrijker lijkt te worden als bereikbaarheid via de tien cijfers van het Nederlands nummerplan.

Om bereikbaar te zijn via het Internet, moet een apparaat voorzien zijn van een Internet nummer. Historisch wordt daarvoor gebruik gemaakt van de nummers van “Internet Protocol, versie 4”, verder aangeduid met IPv4.

De nummerreeks van IPv4 levert nummers op die wereldwijd uniek zijn. Dit is noodzakelijk omdat zo'n IPv4 nummer nodig is om netwerkverkeer naar een bepaald eindpunt te leiden. Als je “mee wilt doen”, heb je dus zo'n uniek nummer nodig.

De nummers van dit IPv4 protocol zijn beperkt en, in tegenstelling tot “Operatie Decibel”, is het niet mogelijk deze uit te breiden door ergens een cijfer toe te voegen.

Reeds in 1992 is onderkend dat de nummers van de IPv4 reeks op zouden raken en inmiddels is het zo dat deze IPv4 nummers helemaal op zijn. Bestaande, historische spelers in de Internet markt hebben een “eigen voorraad” en kunnen daarmee nieuwe klanten voorzien. Maar nieuwe spelers in deze markt hebben een belangrijk nadeel: ze kunnen niet beschikken over IPv4 nummers, niet zoals de bestaande spelers dat wel kunnen bieden en deze nieuwe spelers hebben daarmee een belangrijk nadeel. De telecom-markt is hiermee niet gelijk verdeeld en dat zou een organisatie als het ACM moeten triggeren.

In de IPv4 wereld ontstaan nu excessen gebaseerd op schaarste. Twee jaar geleden heb ik van provider moeten wisselen omdat de oude provider werd gesloten door een van de grote spelers op de Nederlandse markt. Mijn nieuwe provider geeft aan dat ze voor veel, heel veel geld IPv4 adressen op een “tweedehands markt” van de oude spelers moet kopen. Deze restricties kennen de oude providers niet, die hebben “nummers reserve” (en ik vermoed dat mijn vorige provider om die reden de nek is omgedraaid!) en deze toestanden vormen een sterk nadeel voor nieuwe spelers op de Nederlandse markt, een markt waar de ACM zou moeten toezien op een gelijk speelveld wat dus niet zo is.

De excessen gaan tegenwoordig zelfs verder omdat er oude spelers zijn die adressen niet overdragen, maar per uur “verhuren”. Dit zou allemaal niet kunnen als de nummerruimte nieuwe spelers toe zou staan gelijk de oude spelers ook hebben.

IPv6

Toen in 1992 de verwachte schaarste onderkend werd, is er een nieuw protocol gedefinieerd: “Internet Protocol, versie 6” (IPv6). De nummerruimte van IPv6 is veel, veel groter en is voldoende groot om meerdere nummers toe te kennen aan iedere zandkorrel op aarde.

Als je gebruik maakt van IPv6, dan is “eigen nummers” geen probleem meer, zoals het voor de schaarste ook was met IPv4 en IPv6 nummers laten zeker ruimte voor nieuwe spelers op de markt.

Het probleem is dat IPv4 en IPv6 nummers niet uitwisselbaar zijn en je met IPv6 geen IPv4 gebruikers kunt bereiken.

Het is dus zo dat **beide** kanten van een verbinding IPv6 moeten hebben om IPv6 voor zo’n verbinding te kunnen gebruiken. Dit betekent dat, zolang IPv6 niet overal ingevoerd is, je maar beperkt iets met IPv6 kunt doen.

Voor mijn vaste internetaansluiting thuis gebruik ik al sinds 2000 de IPv4 en IPv6 nummers naast elkaar. Als een dienst bereikbaar is via IPv6, gebruik ik IPv6, kan dat niet, dan gebruik ik IPv4 en beide werelden leven netjes naast elkaar.

Maar voor toegang tot IPv4 blijf ik IPv4 nummers nodig hebben. En mijn huidige provider geeft duidelijk aan dat ze veel problemen hebben met het verkrijgen van IPv4 nummers, problemen die de oudere providers op de Nederlandse markt niet hebben omdat ze “historische voorraad” hebben.

Mobiel Internet

Veel van het Internet gebruik tegenwoordig gaat “via het mobieltje”. Maar mobiel internet in Nederland gaat op dit moment uitsluitend via de oude, schaarse nummers, IPv4.

Ik kan dus geen gebruik maken van IPv6 als ik mobiele gebruikers wil bereiken en zal mijn provider moeten vragen om schaarse IPv4 nummers.

Dit nadeel hebben de oude providers niet want die hebben IPv4 ruimte. Daarmee ontstaat een ongelijke markt tussen de oude providers en de provider die ik heb moeten kiezen na het sluiten van mijn oude provider.

Deze restrictie is technisch gezien niet nodig. Er zijn mobiele providers elders in de wereld die IPv4 en IPv6 aanbieden. Een gebruiker van zo’n provider zou me kunnen bereiken via IPv6, maar dat kan dus niet voor gebruikers van de Nederlandse mobiele netwerken.

Er is een Nederlandse provider die een tijd aangekondigd heeft dat ze netwerken aanbiedt waarop ook IPv6 mogelijk is. Ik heb dat geprobeerd en het bleek niet te werken. Navraag bij de helpdesk leerde: “ja er is een aankondiging geweest maar we hebben toch niet gedaan”. Daar ga je dan!

Een tijd geleden heeft de veiling plaatsgevonden voor “5G netwerken”. Nieuwe mobiele netwerken, nieuwe technologie, het zou een kans zijn om deze ongelijkheid op te lossen.

Ik heb bij de Openbare consultatie over de 5G-veiling een zienswijze ingediend maar als ik het commentaar van de wetsindieners lees, kan ik niet anders als tot de conclusie komen dat deze mijn opmerking niet begrepen heeft. De reactie mompelt ook iets van “technologie neutraal” – voor technologie is dat misschien zo, voor openheid van de Telecom markt, duidelijk niet.

Daar ga je dan als facilitator van een voorziening waar de Nederlandse samenleving vele tientallen jaren mee doormoet, maar het is niet anders.

Concluderend kan ik niet anders als vaststellen dat als ik iets wil doen met mobiele gebruikers, ik verplicht ben gebruik te maken van de oude IPv4 nummers, en dat mijn provider daarmee een ernstig, ernstig nadeel heeft vergeleken met de oude providers op de telecom markt.

Saillant detail daarbij is dat de oude providers ook mobiele providers zijn en duidelijk geen behoefte hebben om IPv6 op hun mobiele netwerk te faciliteren: door dit niet aan te bieden hebben ze voordeel als ze vaste aansluitingen aanbieden omdat zij wel, en nieuwe operators niet, aansluitingen aan kunnen bieden met IPv4 nummers.

Network Address Translation (NAT)

Vanwege de schaarste met adressen wordt al een tijd gebruik gemaakt van Network Address Translation (NAT). Dit systeem lijkt een beetje op de eerder genoemde truuk met “wel kunnen bellen, niet gebeld kunnen worden”. Stel je maar voor dat heel Amsterdam wel kan bellen, maar als je uitbelt, je dat doet via het nummer 070-7222000 (het nummer van de ACM) en dat je dus niet met Amsterdam terug kunt bellen.

Mensen kunnen ervoor kiezen dat ze dit voldoende vinden. Voor een belletje naar een eethuis-bezorgdienst (als deze een nummer heeft!), zou het ook genoeg zijn. Maar het eethuis kan niet terugbellen en zo kunnen gebruikers van zo’n NAT- ding ook geen dingen aanbieden terwijl het Internet hier wel voor gemaakt is.

Nieuwe providers doen dit NAT- ding omdat ze geen keuze hebben. En een klant die, in plaats van de nieuwe-provider-met-NAT, een oudere provider kiezen, hebben deze beperking niet. Zoals eerder geschetst, hebben nieuwe providers hier een duidelijk nadeel en is de markt hierdoor generlei open of gelijk maar wordt wel degelijk de machtspositie misbruikt!

Ik beschouw het gebruik van NAT dan ook geen oplossing, maar een noodverband, afgedwongen door hoe de Nederlandse telecom-markt op dit moment gebouwd is.

Mijn vragen

De inleiding was lang (excuses!) maar ik hoop dat ik een beeld heb kunnen schetsen en hoop dat mijn vragen nu duidelijk zijn:

1. Is ACM bekend met de marktongelijkheid vanwege de beschikbaarheid van “historische voorraad” van IPv4 nummers bij oude providers en het ontbreken ervan bij nieuwe providers?
1. Hoe ziet ACM deze situatie?
2. Hoe ziet ACM deze situatie in de context van het voorkomen van “Kartels, Misbruik van economische machtspositie” zoals genoemd in het charter van de ACM?
3. Is ACM van zins iets aan deze problematiek te doen?
4. Was deze situatie bekend bij ACM toen de 5G-veiling werd aangekondigd?
5. Kunt U aangeven of en hoe ACM gereageerd tijdens het voortraject van de 5G-veiling? (ik vermoed dat ACM een sterkere ingang heeft als de “openbare consultatie” web-portal)
6. Met het inzicht van ACM, hoe maak ik als alleen-IPv6-klant van een nieuwe provider, diensten beschikbaar aan mobiele gebruikers van het Nederlandse mobiele netwerk?
7. Is ACM op een andere manier bezig met deze problematiek? Zo nee, waarom niet? (hint: ik heb de ACM website doorzocht maar niets gevonden)
8. Ziet ACM een hypothetische schaarste bij telefoonnummers, als een marktongelijkheid?
9. Ziet ACM de huidige internetnummer-schaarste als een marktongelijkheid?

Ik vermoed dat U zelf naar aanleiding van dit verhaal nog wel aanvullingen kunt bedenken. Het gaat me niet om “ACM afzeiken”, of “ACM eens heel veel werk geven” – ik hoop dat U inmiddels door heeft dat ik met deze brief een ander doel nastreef.

En ik ben heel erg geïnteresseerd in het inzicht en visie van de ACM in deze materie.

Hoogachtend,

Geert Jan XXXXXXXXXXXX