

## De markt voor abonnee-informatiediensten





Amsterdam, oktober 2014  
In opdracht van het ministerie van Economische Zaken

## De markt voor abonnee-informatiediensten

Marco Kerste  
Nicole Rosenboom  
Ward Rougoor



**seo** economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

*SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.*

SEO-rapport nr. 2014-46

ISBN 978-90-6733-753-3

Copyright © 2014 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

# Samenvatting en conclusie

## Achtergrond en onderzoeksdoelstelling

Iedere Europese ingezetene heeft recht om via de telefoon contactinformatie over abonnees op te kunnen vragen. In Nederland is deze Universele Dienst (UD) vooralsnog ingevuld door KPN. Om de concurrentie in de markt voor abonnee-informatiediensten te faciliteren is een korte nummerreeks, de ‘18xy-reeks’, specifiek beschikbaar gesteld voor abonnee-informatiediensten. Hierop mag primair nummerinformatie worden aangeboden, aangevuld met openbaar beschikbare abonnee-informatie.

Door de voortschrijdende technologische vooruitgang wordt het steeds makkelijker voor individuen om nummerinformatie te verkrijgen via andere bronnen dan 18xy-nummers. Dit betekent dat het steeds moeilijker wordt om de investeringen van partijen in het opzetten van diensten via deze reeks terug te verdienen. Eén van deze partijen – 1850 BV – heeft daarom verzocht de bestemming van de 18xy-reeks zodanig te verruimen dat er niet meer primair nummerinformatie hoeft te worden aangeboden. Concreet betekent dit dat aanbieders nog wel nummerinformatie moeten aanbieden maar dat dit niet verplicht in elk gesprek verstrekt hoeft te worden.

Om een beslissing te nemen over de mogelijke verruiming heeft het ministerie van Economische Zaken (EZ) behoefte aan inzicht in de markt voor telefonische nummerinformatie en in de gevolgen van een mogelijke verruiming voor de 18xy-reeks alsmede voor andere telefonische kanalen waarop abonnee-informatie wordt aangeboden, de 090x-reeks.

## Marktbeschrijving

De overkoepelende markt is die voor openbaar beschikbare algemene abonnee-informatie. Daaronder valt de deelmarkt voor telefonische nummerinformatie, bestaande uit 18xy-nummers, het nummer 0909-1850 en 0900-8008. Naast de nummerinformatiekanalen omvat de overkoepelende markt 090x-nummers die geen nummerinformatie aanbieden maar wel openbare abonnee-informatie zoals route-informatie en ov-reisinformatie. Aanpalend hieraan zijn onder meer 090x-nummers die klantenservice of niet-openbare informatie aanbieden.

Binnen de 18xy-reeks is sprake van een sterke concentratie. Hoewel er 99 18xy-nummers beschikbaar zijn en momenteel 24 nummers actief, nemen twee 18xy-nummeraangebieders navenant het hele belvolume voor hun rekening: KPN en 1850 BV. In de praktijk bieden beide partijen alleen nummerinformatie aan en geen aanvullende abonnee-informatie.

Het belvolume op de telefonische markt voor nummerinformatie krimpt al jaren en omvat in 2013 circa 7,7 miljoen telefoontjes per jaar. Vanwege het toegenomen gebruik van online kanalen is de verwachting dat de daling zich voortzet en dat het op termijn niet meer rendabel is om 18xy-nummers te exploiteren. Daarbij moet op basis van de interviews gedacht worden in termen van enkele jaren, wat hier wordt geïnterpreteerd als minimaal twee jaar tot uiterlijk tien jaar. Een verdere concentratie van de 18xy-markt zou de periode waarin exploitatie rendabel is mogelijk verlengen.

Naar het realiteitsgehalte van deze optie is in het kader van dit rapport geen verder onderzoek gedaan. Een andere factor die de rendabele periode mogelijk zou verlengen is de opheffing van de UD voor de papieren telefoongids. Die impact wordt ingeschat op maximaal één tot twee jaar, maar vermoedelijk korter.

## Verruiming van de 18xy-nummerbestemming

### **Gevolgen voor 18xy-reeks**

18xy-nummers gaan na de verruiming concurreren met 0900-nummeraangebieders op de productmarkten voor verkeerinformatie en ov-reisinformatie. Dit biedt mogelijkheden voor een toename in het belvolume, wat de rendabele periode voor 18xy-nummers zou kunnen verlengen. De bestaande productmarkten binnen de 0900-reeks (verkeer, ov-reis) zijn relatief beperkt in termen van belvolume en ook daar is reeds een forse daling in belvolume ingezet. Een eventuele verlenging zou dan niet meer dan marginaal zijn.

Het is niet aannemelijk dat een groot aantal partijen na verruiming zal toetreden op de 18xy-nummerreeks. Daarvoor zijn de praktische toetredingsdrempels, met name in termen van benodigde investeringen in een krimpende markt, te hoog. Dit laat onverlet dat ook na verruiming nummerinformatie zal worden aangeboden. Aangenomen mag immers worden dat in ieder geval de partij die de verruiming aanvraagt, diensten zal blijven aanbieden. Of verruiming ten koste gaat van de kwaliteit is op voorhand niet in te schatten. Dit hangt sterk af van de door de aanbieder(s) gekozen business case en de ontwikkeling in de markt. Hoewel er geen concrete aanwijzingen zijn, is het niet uit te sluiten dat op dit vlak een risico bestaat. Het ligt daarom in de rede om bij een mogelijke verruiming nader te kijken naar invulling van het begrip 'kwaliteit' en te beoordelen of hier aanvullende zekerheden voor moeten worden ingebouwd.

### **Gevolgen voor 090x-reeks**

Door verruiming ontstaat concurrentiedruk vanuit 18xy-nummers op 0900-nummers die openbaar beschikbare abonnee-informatie aanbieden – specifiek de nummers waarop verkeer-, file- en ov-informatie wordt aangeboden. Deze druk zal bestaan uit maximaal twee partijen (KNP en 1850 BV). Hier is op zich niets mis mee: toenemende concurrentie wordt normaliter positief gezien.

De 0900-nummers zouden echter nadeel van deze concurrentie kunnen ondervinden doordat een 18xy-nummer makkelijker te onthouden is en daarmee meer consumenten aantrekt. Omdat dit voordeel voor 18xy-nummers het gevolg is van regulering, is er mogelijk sprake van oneerlijke concurrentie. Of dit zo is, hangt af van de vraag of de 0900-nummers na verruiming daadwerkelijk concurrentiedruk ervaren van 18xy-nummers en, zo ja, of de kortere 18xy-nummers daadwerkelijk een nadeel vormen voor de 0900-nummers.

Het belvolume van de 0900-nummers laat al jaren forse dalingen zien ten faveure van digitale kanalen. Het is daarom niet aannemelijk dat 0900-aanbieders een belangrijke rol toedichten aan concurrentie vanuit 18xy-nummers. Daarnaast bieden alle relevante 0900-aanbieders zelf digitale kanalen aan en binnen de totale dienstverlening speelt telefonie nog slechts een beperkte rol. Zij zullen mogelijke concurrentie in dit bredere perspectief bezien. De concurrentiedruk vanuit 18xy-nummers op 0900-spelers zal naar verwachting dan ook beperkt zijn.

Het nadeel van de kortere 18xy-nummers wordt in dit rapport als marginaal ingeschat. Het meest zwaarwegende argument hiervoor is dat de 0900-nummers reeds een grote naamsbekendheid genieten. Een korter nummer van concurrenten brengt daar geen verandering in. Alleen bij toekomstige investeringen door 0900-nummers in naamsbekendheid zou het nadeel van het korte nummer mogelijk een rol spelen, maar dergelijke investeringen liggen in een zwaar krimpende markt niet voor de hand.

Al met al is er in theorie sprake van oneerlijke concurrentie als gevolg van de voorgestelde verruiming: 18xy-aanbieders gaan concurrentiedruk uitoefenen ten opzichte van 0900-nummers en hebben daarbij het voordeel van een korter nummer. Of dit in de praktijk daadwerkelijk een relevante rol speelt voor 0900-nummers is sterk te betwijfelen. Deze conclusie wordt overigens gedeeld door de marktpartijen zelf. Uit de interviews blijkt niet dat 0900-partijen een bedreiging zien in de mogelijke toetreding van 18xy-nummers tot hun respectievelijke markten. Of de marginale impact die het zou kunnen spelen een belemmering voor verruiming vormt, vergt uiteindelijk een politiek oordeel.





# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting en conclusie.....</b>	<b>i</b>
<b>1 Inleiding.....</b>	<b>1</b>
<b>2 Analyse kader en eerste verkenning .....</b>	<b>3</b>
2.1 Inleiding .....	3
2.2 De voor effectanalyse relevante markt .....	4
2.3 De markt voor nummerinformatie.....	6
2.4 Overige openbaar beschikbare algemene abonnee-informatie.....	8
2.5 Aanpalende markten .....	8
<b>3 Marktbeschrijving.....</b>	<b>11</b>
3.1 De Nederlandse markt voor nummerinformatie .....	11
3.2 090x-nummers en overige openbare abonnee-informatie.....	16
<b>4 Buitenlandse markt voor telefonische abonnee-informatiediensten .....</b>	<b>19</b>
4.1 Situatie in een aantal Europese landen.....	19
4.2 Conclusie.....	22
<b>5 Analyse verruiming bestemming 18xy .....</b>	<b>25</b>
5.1 Marktverwachting 18xy-markt zonder verruiming .....	25
5.2 Beschrijving verruiming bestemming 18xy .....	27
5.3 Effectanalyse: gevolgen van verruiming 18xy-bestemming .....	27
<b>6 Analyse andere invloedsfactoren .....</b>	<b>37</b>
6.1 Beëindiging UD voor papieren gids.....	37
6.2 Beëindiging UD voor telefonische abonnee-informatiedienst .....	39
<b>Literatuur .....</b>	<b>41</b>
<b>Bijlage A Interviewpartners.....</b>	<b>43</b>
<b>Bijlage B Resultaten quick scan buitenland .....</b>	<b>45</b>



# 1 Inleiding

*Het via de telefoon verkrijgen van abonnee-informatie is een zogenoemde 'Universele Dienst': iedere Europese ingezetene heeft hier recht op. In Nederland is de 18xy-nummerreeks beschikbaar gesteld voor deze diensten. Het primaire doel van dit onderzoek is om de markt voor abonnee-informatiediensten te beschrijven en de gevolgen te inventariseren van een mogelijke verruiming van de bestemming van de 18xy-nummerreeks.*

Op basis van Europese regelgeving is telefonische abonnee-informatie een zogenoemde 'Universele Dienst' (UD): iedere Europese ingezetene heeft recht om via de telefoon contactinformatie over abonnees op te kunnen vragen.<sup>1</sup> In het bijzonder gaat het dan om nummerinformatie, maar in de praktijk gaat het veelal verder dan dat.

Om het aanbod van de UD in Nederland te garanderen is aan één partij op grond van de wet een verplichting opgelegd: KPN levert vooralsnog verplicht abonnee-informatiediensten.<sup>2</sup> Om de concurrentie in de markt voor abonnee-informatiediensten te faciliteren is een korte nummerreeks, i.c. de '18xy-reeks', specifiek beschikbaar gesteld voor gratis en betaalde abonnee-informatiediensten. Bij diensten via deze nummerreeks moet primair nummerinformatie worden verstrekt. Aanvullend mag extra abonnee-informatie worden verstrekt, maar alleen als dit voorafgegaan wordt door het verstrekken van nummerinformatie.

Door de voortschrijdende technologische vooruitgang wordt het steeds makkelijker voor individuen om nummerinformatie te verkrijgen via andere bronnen dan 18xy-nummers. Dit betekent dat het moeilijker wordt voor partijen om hun investeringen in het opzetten van diensten via deze reeks terug te verdienen. Eén van deze partijen heeft verzocht de bestemming van de 18xy-reeks te verruimen.

Om een beslissing over een mogelijke verruiming te kunnen nemen, wil het ministerie van Economische Zaken (EZ) graag inzicht in de markt voor abonnee-informatiediensten alsmede in de mogelijke gevolgen – voor het aanbod van dergelijke diensten en voor de concurrentie – die uitgaan van de verzochte verruiming van de bestemming van de 18xy-reeks.

## Onderzoeksvragen

Het hoofddoel van dit onderzoek is inzicht te verschaffen in de huidige markt voor telefonische abonnee-informatie en de ontwikkeling hiervan op kortere en langere termijn, alsook in de gevolgen van een mogelijke verruiming van de 18xy-reeks.

EZ heeft de volgende gedetailleerde onderzoeksvragen gedefinieerd:

---

<sup>1</sup> Article 5 of Directive 2002/22/EC states that EU-member states must ensure that at least one comprehensive telephone directory enquiry service is available to all end-users.

<sup>2</sup> KPN B.V. heeft medegedeeld de verplichting tot het verzorgen en aanbieden van de telefoongids en de abonnee-informatiedienst niet langer te zullen nakomen. Concreet betekent dit dat zij vanaf februari 2015 niet meer verplicht is om het 18xy-nummer aan te bieden. KPN kan deze verplichting op grond van artikel 20.1 van de Telecommunicatiewet opzeggen (Ministerie van Economische Zaken, 2014).

- Hoe ziet de markt voor (telefonische, openbaar beschikbare) abonnee-informatie eruit?<sup>3</sup>
  - Zowel binnen de 18xy-reeks als de 090x en eventueel de 080x-reeks.
  - Waar nuttig ziet EZ graag dat ook een vergelijking met het buitenland wordt gemaakt.
- Wat zijn de te verwachten ontwikkelingen op deze markt in de komende jaren wanneer de bestemming niet wordt verruimd en wanneer deze wel wordt verruimd?
  - Op korte termijn en langere termijn.
  - Hoe zullen spelers als KPN en 1850 BV naar verwachting reageren op beide opties?
  - Is er een risico dat geen enkele partij de abonnee-informatiedienst (in het bijzonder: nummerinformatie) meer wil aanbieden?
- Wanneer de bestemming wordt verruimd, is er dan risico op benadeling van partijen die gebruik maken van de 090x-reeksen (met langer nummer), doordat het verschil tussen de 090x-reeksen en de 18xy-reeks vervaagt en in de 18xy reeks voortaan ook diensten kunnen worden aangeboden die nu ook al worden aangeboden in de 090x-reeksen?
- Wanneer de bestemming wordt verruimd, is er dan een risico dat de abonnee-informatiedienst (in het bijzonder: nummerinformatie) een soort schijndienst wordt en dat partijen een aantrekkelijk kort telefoonnummer in de 18xy zullen aanvragen en de abonnee-informatiedienst als “bijdienst” van lage kwaliteit zullen aanbieden?
- Wanneer de bestemming wordt verruimd, ontstaat er dan (mede gelet op het bovenstaande) risico op schaarste van het nummer?

## Leeswijzer

Het vervolg van dit rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 verschaft een analysekader dat als basis dient voor de beschrijving van de markt voor telefonische abonnee-informatie en de effectanalyse ten aanzien van de verruiming van de 18xy-nummerreeks. Vanuit dit analysekader wordt de markt in hoofdstuk 2 op hoofdlijnen gedefinieerd en worden relevante begrippen geïntroduceerd.

Hoofdstuk 3 beschrijft de markt voor telefonische abonnee-informatie in Nederland. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen: nummerinformatie via 18xy-nummers, nummerinformatie via 090x-nummers, overige openbaar beschikbare informatiediensten via 090x-nummers en aanpalende markten. Hoofdstuk 4 gaat vervolgens in op de markt voor telefonische abonnee-informatie in een aantal Europese landen en beoordeelt of er lessen te leren zijn voor de Nederlandse situatie.

Hoofdstuk 5 kijkt naar de toekomstverwachting van het aanbod via 18xy-nummers, zonder dat de bestemming zou worden verruimt. Daarnaast inventariseert het de mogelijke effecten van de voorgestelde verruiming. Hoofdstuk 6, ten slotte, bespreekt een tweetal gevoeligheidsscenario's.

In het kader van dit onderzoek is een aantal interviews uitgevoerd (zie Bijlage A). Wij spreken onze dank uit richting de interviewpartners.

---

<sup>3</sup> Met de 18xy-nummerreeks als vertrekpunt, ligt de nadruk in dit rapport op de markt voor *telefonische, openbaar beschikbare* abonnee-informatie. Waar nodig wordt ingegaan op andere kanalen (dan de telefonische) om abonnee-informatie te verkrijgen en op niet-openbaar beschikbare abonnee-informatie.

## 2 Analysekader en eerste verkenning

*De markt voor openbaar beschikbare abonnee-informatiediensten kan worden onderverdeeld in de markt voor nummerinformatie en die voor overige openbaar beschikbare abonnee-informatie. De 18xy-nummerreeks bevindt zich op die eerstgenoemde deelmarkt. Daarnaast zijn er nog gerelateerde of gelijkende producten en diensten die relevant kunnen zijn in de discussie over de (bestemming van de) 18xy-nummerreeks, maar die zich in andere – aanpalende – markten bevinden.*

### 2.1 Inleiding

Centraal in de onderzoeksvragen staat het in kaart brengen van de “markt voor telefonische, openbaar beschikbare abonnee-informatie”. Deze markt wordt sterk beïnvloed door Europese regelgeving: iedere inwoner in Europa moet toegang hebben tot een *telefonische* abonnee-informatiedienst, waarbij in de eerste plaats wordt gedoeld op het telefonisch op kunnen vragen van *nummerinformatie* (Directive 2002/22/EC, artikel 5). Deze UD wordt in veel Europese landen expliciet gefaciliteerd om het aanbod daarvan te garanderen. In Nederland is hiervoor de 18xy-reeks beschikbaar gesteld. Zie Box 1 voor een verdere achtergrond en invulling van deze UD.

#### Box 1 Achtergrond van de UD ‘abonnee-informatiedienst’ in Nederland

Artikel 5 van de Europese Directive 2002/22/EC is in artikel 9.1 van de Telecommunicatiewet in Nederland vastgelegd. Iedere inwoner moet toegang hebben tot een abonnee-informatiedienst. In artikel 9.2, lid 1 van deze wet is vastgelegd dat indien de overheid van mening is dat de beschikbaarheid, de betaalbaarheid of de kwaliteit van de openbare elektronische communicatiediensten of voorzieningen niet door de markt kunnen worden gegarandeerd, zij een onderneming kan aanwijzen die de universele dienst verzorgt. Uit artikel 20.1 Tw. volgt dat KPN hiervoor is aangewezen.

Tot 17 mei 2006 bood KPN abonnee-informatie per telefoon (ook wel Directory Enquiry Services of DQS genoemd) aan via telefoonnummer 118. Daarnaast werden door enkele 0900-nummers DQS aangeboden: 0900-8008 (KPN) en 0900-0988 (Annieconnect). In 2002 werd het nummer 118 van KPN 20,4 miljoen keer per jaar gebeld. Dit aantal vertoonde in de periode daarvoor een dalende trend.<sup>4</sup>

In 2006 is het nummer 118 ingetrokken. Per 17 mei 2006 is de viercijferige nummerreeks 18xy aangewezen voor abonnee-informatiediensten. De nummerplanwijziging waarmee 118 plaatsmaakte voor de 18xy-reeks laat de wettelijke aanwijzing van KPN als UD-aanbieder voor de abonnee-informatiedienst onverlet.<sup>5</sup> KPN biedt als UD aanbieder binnen deze nieuwe reeks het abonnee-informatienummer 1888 aan.

In 2009 is de nummerbestemming van de 18xy-reeks verruimd. Hierdoor konden nummeraangebieders, na het verstrekken van een nummer aanvullende openbaar beschikbare

<sup>4</sup> NIPO Consult (2002).

<sup>5</sup> Besluit van de Minister van Economische Zaken (2006).

algemene informatie verstrekken (zie Box 2 voor de volledige beschrijving). Met deze verruiming is ingegaan op de verzoeken vanuit de markt.

Op de 18xy-nummerreeks worden *telefonische* informatiediensten aangeboden, primair gericht op *nummerinformatie*. De markt voor openbaar beschikbare abonnee-informatiediensten is breder dan alleen de diensten via 18xy-nummers. Dit hoofdstuk verschaft een kader om de beschrijving van de bredere markt te structureren vanuit de doelstellingen van dit onderzoek. Het geeft daarmee tevens een eerste verkenning op hoofdlijnen en introduceert relevante terminologie.

Het in kaart brengen van de markt voor telefonische abonnee-informatie heeft onder andere als doel zicht te krijgen op de gevolgen van de mogelijke bestemmingsverruiming van de 18xy-nummerreeks. De mogelijke effecten die conform de onderzoeksvragen dienen te worden onderzocht gaan allemaal over uitkomsten op de markt en de verhoudingen tussen spelers – vragen waarvoor het concurrentiespeelveld van belang is.<sup>6</sup> Om de effectanalyse uit te kunnen voeren, moet dus duidelijk zijn wat het relevante concurrentiespeelveld is – binnen welk speelveld concurreren eigenaars van 18xy-nummers met andere partijen? De marktbeschrijving (zie hoofdstuk 3) strekt tot de hele markt voor telefonische openbaar beschikbare abonnee-informatie, maar het is op voorhand niet zeker of die (hele) markt ook relevant is voor de effectanalyse. In paragraaf 2.2 wordt een in mededingingszaken vaak gehanteerd kader beschreven om de voor de effectanalyse relevante markt te definiëren.

Dit resulteert in twee ‘deelmarkten’: de markt voor nummerinformatie (de voor de effectanalyse relevante markt) en die voor overige openbaar beschikbare algemene informatie. Als opmaat naar de gedetailleerde marktbeschrijving in hoofdstuk 3 definiëren de Paragrafen 2.3 en 2.4 deze deelmarkten op basis van de aangeboden diensten, (typen) aanbieders en kanalen. Tot slot wordt in paragraaf 2.5 ingegaan op enkele voorbeelden van aanpalende producten en diensten die mogelijk relevant zijn in de discussie over de (bestemming van de) 18xy-nummerreeks.

## 2.2 De voor effectanalyse relevante markt

De mogelijke gevolgen van verruiming die in dit onderzoek moeten worden onderzocht hebben betrekking op marktuitskomsten waar concurrentie een bepalende rol speelt.

Bij concurrentieanalyses in mededingingszaken wordt gestart met het afbakenen van de relevante markt. Hoewel een dergelijke analyse een te zwaar instrument is voor het onderliggende onderzoek, biedt het wel aanknopingspunten voor het definiëren van de voor de effectanalyse relevante markt.<sup>7</sup>

De Europese Commissie<sup>8</sup> definieert een relevante productmarkt als volgt: “*een relevante productmarkt omvat alle producten en/of diensten die op grond van hun kenmerken, hun prijzen en het gebruik waarvoor zij zijn bestemd, door de consument als onderling invisselbaar of substitueerbaar worden beschouwd*” (par. 7). Deze

<sup>6</sup> Gedoeld wordt op de onderzoeksvragen aangaande het aanbod van nummerinformatie, de kwaliteit, mogelijke schaarste van 18xy-nummers en nadelen voor 090x-aanbieders.

<sup>7</sup> Dergelijke analyses worden in mededingingszaken gebruikt en zijn onderhevig aan strenge eisen. Voor een bespreking, zie bijvoorbeeld Baker (2007) & Massey (2000). In dit onderzoeksrapport wordt de term ‘relevante markt’ in praktische zin gebruikt: de markt die relevant is voor de effectanalyse.

<sup>8</sup> Europese Commissie (2003).

beschrijving karakteriseert de vraagkant van de markt, het gaat immers om producten die de consument als (nabije of minder nabije) substituten ziet.

Uitgangspunt bij het definiëren van de relevante markt zijn dus de afnemers van diensten en de vraag is welke producten of diensten zij als substituten hiervoor zien. Centraal in de effectanalyse van dit onderzoek staat het speelveld waarin eigenaars van 18xy-nummers zich thans bevinden, en hoe dit zou wijzigen na een mogelijke bestemmingsverruiming.

De 18xy-nummerreeks mag worden gebruikt voor het aanbieden van nummerinformatie en aanvullende openbaar beschikbare abonnee-informatie. Aanvullende informatie mag slechts worden verstrekt na het geven van nummerinformatie (zie Box 2). Het product dat de 18xy-consument afneemt, betreft dus nummerinformatie, eventueel aangevuld met additionele abonnee-informatie. Een 18xy-beller zal producten of diensten die *geen* nummerinformatie bevatten dan ook niet als een mogelijk substituuut zien. Alleen wanneer nummerinformatie wordt aangeboden, is sprake van een mogelijk substituuut. Nummerinformatie is daarmee het relevante speelveld voor de effectanalyse.

Met het oog op de effectanalyse later in dit onderzoek ligt het in de rede binnen de beschrijving van de markt voor abonnee-informatie onderscheid te maken tussen de ‘relevante markt’, in casu de markt voor nummerinformatie, en de rest van de markt.

#### Box 2 Bestemming 18xy-nummerreeks

De bestemming van de 18xy-nummerreeks is als volgt geformuleerd:

“Toegang tot gratis of betaalde abonnee-informatiediensten, waarmee primair en tenminste telefoonnummers kunnen worden opgevraagd aan de hand van gegevens betreffende de naam in combinatie met gegevens betreffende het adres en huisnummer, postcode of de woonplaats van de abonnee, en waarmee aanvullend openbaar beschikbare algemene informatie over de naam, het adres dan wel de locatie, de bereikbaarheid en de dienstverlening van abonnees opgevraagd kan worden aan de hand van door de oproeper verstrekte zoektermen.”<sup>9&10</sup>

De volgende zaken mogen naast het telefoonnummer worden aangeboden door 18xy-nummers<sup>11</sup>:

- openbaar beschikbare algemene informatie, die de gebruiker bijvoorbeeld ook zelf had kunnen vinden in een telefoongids, een bedrijvengids zoals de gouden gids, of op de website van een gezochte abonnee:
  - naam van de persoon, het bedrijf of de organisatie die de gebruiker zoekt.
  - aanvullende gegevens over het adres dan wel de locatie: betrekking hebbend op het adres en de woonplaats van een abonnee, de regio of de buurt waar de abonnee is gesitueerd, en of deze zich bijvoorbeeld in of buiten het centrum bevindt.
    - gegevens over de bereikbaarheid: de wijze waarop een abonnee bereikt kan worden, bijvoorbeeld met behulp van route-informatie of een routebeschrijving ingeval van eigen vervoer of openbaar vervoer

<sup>9</sup> Besluit van de Staatssecretaris van Economische Zaken (2009), artikel 1.

<sup>10</sup> De verruiming in 2006 hield in de toevoeging van: “en waarmee aanvullend openbaar beschikbare algemene informatie over de naam, het adres dan wel de locatie, de bereikbaarheid en de dienstverlening van abonnees opgevraagd kan worden aan de hand van door de oproeper verstrekte zoektermen.”

<sup>11</sup> Besluit van de Staatssecretaris van Economische Zaken (2009), Toelichting.

- bepaalde onder de dienstverlening te scharen voorzieningen, zoals openingstijden en aanwezige voorzieningen zoals parkeerplaatsen, kinderopvang of toegang voor gehandicapten.

De volgende zaken mogen in ieder geval niet worden aangeboden door 18xy-nummers:

- informatie over het weer. Dit kwalificeert niet als aanvullende informatie over “het adres dan wel de locatie”, aangezien deze informatie niet ziet op de feitelijke situering van de woning van de abonnee of in voorkomende gevallen het bedrijf van de abonnee. Weersinformatie zegt niets over de locatie van een abonnee maar over de gesteldheid van een geografische positie.<sup>12</sup>
- het reserveren, bestellen of verkopen van producten of diensten.
- informatie over de beschikbaarheid en de prijs van een product of van een dienst (bijvoorbeeld van een hotelkamer of restauranttafel op een bepaalde datum of bepaald tijdstip).<sup>13</sup>

## 2.3 De markt voor nummerinformatie

### Vraagzijde

Een consument die op zoek is naar het telefoonnummer van een persoon of bedrijf kan dit telefonisch opvragen via een 18xy-nummer, 0900-8008<sup>14</sup> of 0909-1850<sup>15</sup>. Deze drie telefonische kanalen zijn nabije substituten aangezien voor alle drie alleen een telefoon nodig is en het gebruik ervan niet gebonden is aan een locatie (thuis, onderweg, op je werk etc.). 18xy-nummers en het nummer 0900-8008 bieden in de praktijk beide alleen nummerinformatie aan en geen aanvullende informatie.<sup>16</sup> Maar vanuit het oogpunt van een consument die nummerinformatie zoekt, is dat geen relevant verschil met 0909-1850. De drie nummertypen zijn geen perfecte substituten aangezien de tarieven van elkaar verschillen. Ook wordt soms gesteld dat 090x-nummers een negatieve reputatie hebben vanwege de (vermeende) hoge belkosten.<sup>17</sup>

Daarnaast is het onderscheid tussen telefonische kanalen en overige kanalen belangrijk, zoals weergegeven in de eerste twee verticale kolommen aan de linkerkzijde van Figuur 2.1. Overige kanalen die de consument kan raadplegen voor nummerinformatie zijn de Telefoongids (zowel de papieren versie als de digitale versie) en het Internet. Deze wijken in gebruik af van de telefonische kanalen aangezien er geen telefoon voor nodig is. Behalve gebruik van internet op een smartphone, wijken de overige kanalen van de telefonische kanalen af in de zin dat zij de consument niet gelijk kunnen doorschakelen naar het gezochte nummer. Een consument met een smartphone kan een online gevonden nummer wel direct bellen. Onderling wijken de overige kanalen van elkaar af in termen van offline versus online kanaal en de tarieven.<sup>18</sup>

<sup>12</sup> OPTA (2009).

<sup>13</sup> Besluit van de Staatssecretaris van Economische Zaken (2009), Toelichting.

<sup>14</sup> Telefoonnummer van KPN.

<sup>15</sup> Telefoonnummer van 1850 BV.

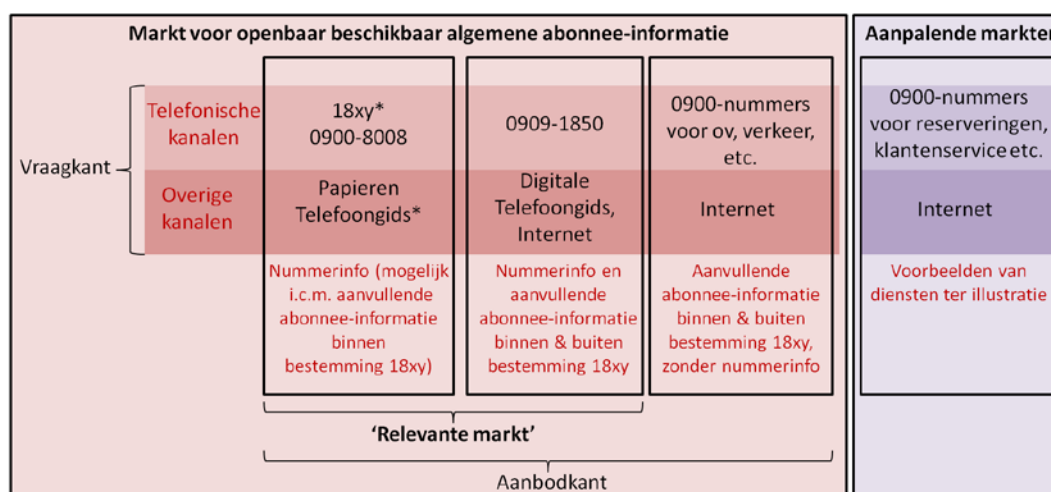
<sup>16</sup> Het verstrekken van aanvullende informatie is wel toegestaan binnen de grenzen van het nummerplan. Na de wijziging van de bestemming in 2009 heeft één van de partijen gedurende een beperkte periode aanvullende informatie aangeboden, maar de vorm waarin dit gebeurde bleek uiteindelijk niet binnen de definitie van de bestemming te vallen. Zie verder paragraaf 3.1.1.

<sup>17</sup> Onder andere op basis van R. van der Noll et al (2011).

<sup>18</sup> Met het tarief voor de digitale Telefoongids of het Internet wordt het tarief van een databundel op een mobiele telefoon of het internetabonnement op een desktop bedoeld.



Figuur 2.1 De indeling in diverse markten vanuit de vraag- en aanbodkant gezien



Bron: SEO Economisch Onderzoek. De kanalen die vanuit de regulering als UD zijn aangemerkt, zijn te herkennen aan een \*

### Aanbodzijde

Voor aanbieders van nummerinformatie is naast het onderscheid tussen telefonische en overige kanalen een ander onderscheid van belang. De markt is namelijk onder te verdelen in die voor informatie die binnen de bestemming van de 18xy-reeks valt en die voor nummerinformatie en aanvullende informatie die in ieder geval deels buiten de 18xy-bestemming valt. Een aanbieder die informatie via een 18xy-nummer aanbiedt, moet zich immers aan de bestemming van die nummerreeks houden. Het verschil tussen de twee linker verticale kolommen in Figuur 2.1 is dat de meest linker kolom in de praktijk altijd primair een nummer verstrekt terwijl de rechter kolom van die twee ook telefoonnummers aanbiedt maar deze niet primair hoeft te verstrekken aan een consument.

De derde kolom vanaf links bestaat uit kanalen die aanvullende abonnee-informatie aanbieden zonder dat zij nummerinformatie verstrekken (zie paragraaf 2.4). Tezamen met de twee linkerkolommen vormt dit de markt voor openbaar beschikbaar algemene abonnee-informatie.

Het gaat bij de definitie van deelmarkten niet om het onderscheid in wat is toegestaan binnen de nummerbestemming, maar om wat er daadwerkelijk wordt aangeboden. Zo hoeft het nummer 0900-8008 zich niet aan de bestemming van de 18xy-reeks te houden maar wordt in de praktijk alleen nummerinformatie op dat nummer aangeboden. Andersom geredeneerd zou het primair aanbieden van nummerinformatie gevolgd door bijvoorbeeld verkeersinformatie tot de markt voor nummerinformatie kunnen behoren (de meest linker kolom), maar wordt dit momenteel niet als zodanig aangeboden in de markt.

Kanalen waarop alleen nummerinformatie wordt aangeboden, eventueel met aanvullende informatie binnen de 18xy-bestemming, zijn 18xy-nummers, 0900-8008 en de papieren Telefoongids. Indien naast een telefoonnummer ook allerlei andere informatie wordt verstrekt, zit het product vanuit de aanbodzijde gezien in de tweede markt in Figuur 2.1 met daarin 0909-

1850, de digitale Telefoongids<sup>19</sup> en Internet. Op internet kan bijvoorbeeld via de website van een bedrijf abonnee contactinformatie worden gevonden waarmee dit een kanaal voor nummerinformatie vormt.

## 2.4 Overige openbaar beschikbare algemene abonnee-informatie

De totale markt voor openbaar beschikbare algemene abonnee-informatie omvat naast de markt voor nummerinformatie ook kanalen die andere openbaar beschikbare abonnee-informatie aanbieden zonder dat zij nummerinformatie aanbieden.<sup>20&21</sup> Dit laatste is in Figuur 2.1 weergegeven in de derde kolom vanaf de linkerkant. Consumenten die op zoek zijn naar in ieder geval een telefoonnummer en mogelijk andere informatie zullen normaliter geen gebruik maken van één van deze kanalen. Maar consumenten die op zoek zijn naar openbaar beschikbare algemene abonnee-informatie zoals de routebeschrijving naar de abonnee toe, de parkeermogelijkheden bij de abonnee of de openbaar vervoermogelijkheden naar de abonnee toe kunnen wel gebruikmaken van deze kanalen.

Spelers die op dit deel van de markt actief zijn, zijn onder meer 0900-9292 (ov-reisinformatie) en verkeersinformatie nummers binnen de 090x-reeks zoals die van de ANWB of de VID. Deze nummers kunnen echter ook gebeld worden voor meer klantenservicegerichte vragen van de abonnee. Denk hierbij, in geval van 0900-9292 aan de vraag welk treinabonnement het meest geschikt is gezien iemands reisfrequentie. Daarnaast kunnen deze nummers gebeld worden voor algemene niet-abonneegebonden informatie. Een voorbeeld hiervan is een overzicht van alle files in Nederland. Het aanbieden van deze klantenservicegerichte en niet-abonneegebonden informatie valt niet binnen de markt voor openbaar beschikbare algemene abonnee-informatie maar valt binnen aanpalende producten en diensten (zie volgende paragraaf).

Ook binnen overige openbaar beschikbare abonnee-informatie geldt dat informatie via telefonische en digitale kanalen kan worden verkregen. De genoemde spelers die telefonisch informatie aanbieden, doen dat ook allen via digitale kanalen. Daarnaast zijn er websites die soortgelijke informatie aanbieden zonder dat zij telefonisch bereikbaar zijn voor deze informatie.

## 2.5 Aanpalende markten

Aanpalend aan de markt voor openbaar beschikbare abonnee-informatie worden producten en diensten aangeboden die onderdeel zijn van andere (aanpalende) markten en dus niet direct onderdeel zijn van de marktbeschrijving (zie helemaal rechts in Figuur 2.1). Maar de aangeboden

<sup>19</sup> Er kan bij de digitale Telefoongids ook een kaart of een bos bloemen naar het opgezochte adres gestuurd worden. Dit betreft een dienst en geen informatie waardoor dit onderdeel van de digitale Telefoongids niet binnen de markt voor abonnee-informatie valt.

<sup>20</sup> Bij de definitie van wat *openbaar beschikbare* algemene informatie is, wordt de nummerbestemming van de 18xy-reeks gevolgd (zie Box 2). In deze bestemming is algemene informatie openbaar beschikbaar indien de “gebruiker [deze informatie] bijvoorbeeld ook zelf had kunnen vinden in een telefoongids, een bedrijvengids zoals de gouden gids, of op de website van een gezochte abonnee”.

<sup>21</sup> In het vervolg van het rapport wordt met openbaar beschikbare abonnee-informatie, openbaar beschikbare *algemene* abonnee-informatie bedoeld.

producten en diensten in die aanpalende markten kunnen mogelijk – terecht of onterecht – wel een rol spelen in de discussie over de invulling van de bestemming van de 18xy-nummerreeks of de gevolgen van een mogelijke verruiming op de concurrentie. Waar nodig wordt in dit rapport in de zijlijn ingegaan op deze aanpalende producten en diensten.

Voorbeelden van aanpalende diensten zijn niet-openbaar beschikbare abonnee-informatiediensten en andersoortige telefonische dienstverlening. Hieronder valt een deel van de 0800- en 0900-nummers.

De 0800-nummers worden in de praktijk veelal gebruikt als klantenservice van bedrijven of informatie- of meldlijn voor specifieke zaken als de Kindertelefoon of de Nierstichting. Deze informatie is ofwel niet openbaar beschikbaar ofwel betreft geen abonnee-informatie. In de rest van dit rapport worden 0800-nummers verder buiten beschouwing gelaten.

Voorbeelden van niet-abonneegebonden informatie die via 090x-nummers wordt aangeboden, zijn algemene file-informatie maar ook het lokale of landelijke weerbericht in Nederland.<sup>22</sup> Daarnaast kan op deze markt informatie worden opgevraagd over niet-openbare abonnee-informatie zoals het tijdstip van een theatervoorstelling, vluchtnummers en beschikbaarheid van hotelkamers.

Vanuit aanbieders van 18xy-nummers bezien, vallen bijvoorbeeld ook aanpalende diensten die via het medium ‘telefonie’ kunnen worden aangeboden hier onder. Denk hierbij aan het reserveren van tickets en hotelkamers maar ook aan telefonische secretariële ondersteuning.

---

<sup>22</sup> Weerinformatie valt in den brede buiten de definitie van abonnee-informatie, zie Box 2.



## 3 Marktbeschrijving

*De markt voor nummerinformatie is bijna volledig in handen van twee partijen, KPN en 1850 BV. De beheltes laten de laatste jaren een stevige daling zien door concurrentie van internet en smartphones. Het einde hiervan lijkt niet in zicht. In combinatie met de forse investeringen in marketing en ICT zijn de toetredingsdrempels in praktische zin hoog. Er zijn prijsverschillen maar die lijken niet bepalend voor de verdeling van het beheltes. Productdifferentiatie is in theorie mogelijk, maar vindt in de praktijk amper tot niet plaats. De andere deelmarkt, die voor overige openbaar beschikbare abonnee-informatie, bestaat vooral uit 090x-nummers die verkeer-, file- en ov-informatie aanbieden. Ook hier is het aantal partijen beperkt en loopt het beheltes terug ten faveure van internet en apps.*

Het analysekader uit hoofdstuk 2 vormt de basis voor de marktbeschrijving van de markt voor telefonische abonnee-informatie, die uiteenvalt in nummerinformatie en overige (openbaar beschikbare) abonnee-informatie. Gezien de centrale plek van de 18xy-nummerreeks in dit onderzoek, wordt dit deel van de markt voor nummerinformatie eerst beschreven (paragraaf 3.1.1). Daarna volgt het deel van de markt voor nummerinformatie dat wordt aangeboden via 090x-nummers (paragraaf 3.1.2). Paragraaf 3.2 gaat in op de tweede deelmarkt, die voor de overige openbaar beschikbare abonnee-informatie.

### 3.1 De Nederlandse markt voor nummerinformatie

#### 3.1.1 De 18xy-nummerreeks

##### Structuur

De structuur van een markt verwijst naar een set van condities en karakteristieken die de soort markt beschrijven en definiëren (zie Box 3). In deze paragraaf komen de volgende structuurindicatoren aan bod: het aantal 18xy-nummers, het aantal partijen, de concentratie van deze partijen, toe- en uittreding, de mate van productdifferentiatie, de aanwezigheid van toetredingsdrempels, de ontwikkeling van de vraag en het type vragers.<sup>23</sup>

##### Box 3 Het SGP-model als rode draad voor de marktbeschrijving

Met het oog op de effectanalyse in het volgende hoofdstuk wordt bij de marktbeschrijving het veelgebruikte Structuur-Gedrag-Prestatie (SGP) model van de Harvard School als richtinggevend kader gebruikt.<sup>24</sup>

Het SGP-model veronderstelt een causaal verband tussen kenmerken van de marktstructuur, zoals de mate van concentratie tussen aanbieders, toetredingsbarrières en productdifferentiatie, en de mate van marktwerking. Dit wordt vervolgens geoperationaliseerd door

<sup>23</sup> Niet alle indicatoren uit het SGP-model worden besproken. Zo is voor de indicatoren organisatiegraad en prijselasticiteit geen openbare informatie beschikbaar.

<sup>24</sup> Het Structuur-Gedrag-Prestatie paradigma neemt een belangrijke plaats in binnen de industriële organisatie literatuur. De originele Engelse naam is Structure-Conduct-Performance. Scherer en Ross (1990) en Sosnick (1958).

gedragskenmerken, zoals het prijsbeleid van ondernemingen, met als resultaat de prestaties van de markt: ontwikkeling van prijzen en afgezette hoeveelheden. Concreet worden ‘indicatoren’ – onderverdeeld naar Structuur, Gedrag en Prestatie (hier samengevoegd in Uitkomst) – gebruikt als rode draad bij het beschrijven van de markt.

#### *Aanbodzijde*

De 18xy-reeks biedt ruimte aan 99 telefoonnummers (1818 is niet beschikbaar voor uitgave). Een nummeraangebieder kan zelf een nummer kiezen. Indien er overlappende aanvragen zijn, wordt het nummer geveild. Dit was in 2006 het geval bij tien nummers. De veilingopbrengst hiervan was € 610.853.<sup>25</sup> Sommige nummeraanbieders hebben meerdere nummers in hun bezit.

Er staan in het registratiesysteem van de ACM 35 toegekende 18xy-nummers geregistreerd (peildatum: augustus 2014).<sup>26</sup> Daarnaast staan er 11 afgekoelde nummers geregistreerd. Deze nummers zijn door de 18xy nummeraangebieder teruggegeven aan de ACM en kunnen na een jaar afkoelingsperiode opnieuw uitgegeven worden indien daar vraag naar is.

Een deel van de 35 toegekende nummers heeft het nummer doorgeschakeld naar een ander nummer. Dit betekent dat de dienst van nummerinformatie niet door de nummeraangebieder van het doorgeschakelde nummer wordt aangeboden maar door een andere partij. Uit de interviews komt naar voren dat dit slechts in beperkte mate plaatsvindt.

Van de 35 toegekende nummers zijn er nog 24 actief in 2014.<sup>27</sup> Het merendeel van de nummers is voor de verruiming in 2009 aangevraagd. Na de verruiming van de bestemming op 1 juni 2009 zijn er zeven nieuwe 18xy-nummers aangevraagd door nummeraanbieders.

De twee bekendste en in belvolumes ook de twee grootste aanbieders van 18xy-nummers zijn KPN (1888) en 1850 BV (1850, 1851). Verder heeft een aantal netwerk providers een 18xy-nummer waaronder Tele2, UPC en T-mobile. Een aantal van deze nummers wordt gehost door 1850 BV.

Volgens haar eigen website heeft 1850 BV een marktaandeel van circa 35 procent. Er is geen openbare informatie beschikbaar om deze inschatting kwantitatief te onderbouwen. Grofweg lijkt, mede op basis van de gevoerde interviews, een verdeling van het belvolume over de 18xy-nummers van circa één derde voor 1850 BV en twee derde voor KPN aannemelijk. Al met al vindt het belvolume voor het overgrote deel via de twee grote spelers plaats; op een substantieel deel van de 24 ‘actieve’ nummers vinden blijkbaar geen grote volumes plaats. Uit de verdeling in belvolumes volgt een C4-ratio van 1 en een HHI index van ruim 5.500 (zie Box 4 voor een toelichting over deze concentratiemaatstaven). Er kan daarom gesproken worden van een sterk geconcentreerde markt voor 18xy-nummers.

#### **Box 4**      **Gangbare concentratiemaatstaven**

De C4-ratio en de Herfindahl-Hirschman Index (HHI index) zijn veelgebruikte maatstaven om de concentratie in een markt te duiden. De C4-ratio geeft het gezamenlijke marktaandeel van de

<sup>25</sup> OPTA (2006a).

<sup>26</sup> ACM (2014), gedownload 28 augustus 2014.

<sup>27</sup> Deze informatie is afkomstig van de ACM, uit de nummerregistratie. Zie voetnoot 25.

vier grootste partijen weer. Een C4 tussen de 0 en 0,5 impliceert een gemiddeld geconcentreerde markt. Een C4 tussen de 0,5 en 1 impliceert een sterk geconcentreerde markt.

De HHI index is een mate van concentratie waarin rekening wordt gehouden met het marktaandeel van alle spelers en meer gewicht wordt gegeven aan de grootste spelers. De HHI wordt berekend door het optellen van de kwadraten van alle marktaandelen,  $\sum s^2$ . Afhankelijk van de hoogte van de HHI is de markt geconcentreerd of minder geconcentreerd. Een HHI onder de 1.000 zal over het algemeen geen mededingingsbeperkend gevolg hebben; onder de 1.500 wijst op een niet geconcentreerde markt; tussen de 1.500 en 2.500 wijst op een gemiddeld geconcentreerde markt; boven de 2.500 wijst op een sterk geconcentreerde markt.

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Binnen de nummerbestemming kan productdifferentiatie plaatsvinden in de vorm van aanvullende informatie die wordt aangeboden. Dit is mogelijk sinds de verruiming in 2009. In de praktijk blijkt echter dat de twee grootste partijen op de markt, KPN en 1850 BV alleen numerinformatie aanbieden op hun 18xy-nummer en geen aanvullende informatie.

1850 BV heeft in het verleden wel aanvullende verkeersinformatie en weerinformatie aangeboden. De verkeersinformatie werd ingekocht bij de VID die deze informatie zelf ook aanbiedt via een 0900-nummer. Eind 2009 heeft de OPTA besloten dat het aanbieden van deze diensten, op de wijze waarop dit gedaan werd, in strijd is met de nummerbestemming van de 18xy-reeks.<sup>28</sup> Zoals in Box 2 is beschreven, is het aanbieden van weerinformatie in zijn geheel niet toegestaan binnen de 18xy-reeks. Het aanbieden van verkeersinformatie is alleen toegestaan als het aanvullend aan een telefoonnummer wordt verstrekt, maar in de praktijk bleek ook verkeersinformatie zonder numerinformatie te worden verstrekt.

Het betreden van de markt voor 18xy-nummers is onderhevig aan enkele drempels. Allereerst vormt in potentie de beschikbaarheid van maximaal 99 18xy-nummers een toetredingsdrempel. In de praktijk lijkt hier echter geen sprake van te zijn aangezien minder dan de helft van de beschikbare nummers tot nu toe is aangevraagd.

Een mogelijke toetredingsdrempel is dat een aanvrager van een 18xy-nummer aannemelijk moet maken dat er gemiddeld 7.000 oproepen per maand op het nummer zullen plaatsvinden.<sup>29</sup> Het is echter in de praktijk onwaarschijnlijk dat dit als toetredingsdrempel wordt gezien aangezien dit neerkomt op ruim 80.000 oproepen per jaar. Dit valt in het niet bij het totale belvolume (zie paragraaf 3.1.3).

Daarnaast moet de aanbieder van een 18xy-nummer beschikken over numerinformatie van abonnees. Deze numerinformatie kan momenteel bij de betreffende netwerk provider worden ingekocht waaronder KPN, UPC, Vodafone et cetera. Dit gaat naar verwachting op termijn over naar COIN waardoor het hele nummerbestand in één keer kan worden ingekocht.<sup>30</sup> 18xy-nummeraanbieders mogen echter ook op andere manieren een numerinformatiebestand maken (bijvoorbeeld via Internet), zolang ze maar numerinformatie kunnen verstrekken aan consumenten.

<sup>28</sup> OPTA (2009).

<sup>29</sup> OPTA (2006b).

<sup>30</sup> Vereniging COIN is een samenwerkingsverband van een groot aantal telecomaandere in Nederland.

Tot slot zijn er relatief grote investeringen nodig voor de ICT-omgeving en marketingkosten om naamsbekendheid bij het publiek te generen. De marketingkosten zijn noodzakelijk vanwege het beperkte vermogen van consumenten om meerdere nummers van nummerinformatie te onthouden.<sup>31</sup> Gezien het teruglopende belvolume in de markt voor 18xy-nummers is het de vraag of deze aanvangsinvesteringen kunnen worden terugverdiend door toetreders. Het gedrag van de marktpartijen lijkt er op te wijzen dat dit niet het geval is, mogelijk zelfs voor bestaande spelers, getuige bijvoorbeeld het beperkt aantal aanbieders, de uittreding, de gebrekkige toetreding en het opzeggen van de UD-verplichting door KPN.

De combinatie van dalende belvolumes en de benodigde, forse investeringen in met name ICT en marketing maken dat de toetredingsdrempels in de praktijk hoog zijn.

#### 3.1.1.1.1 *Vraagzijde*

Het gebruik van de 18xy-nummers vertoont een dalende trend.<sup>32</sup> Dit komt voornamelijk doordat de niet-telefonische kanalen voor nummerinformatie in termen van gebruik en tarieven aantrekkelijker zijn geworden (zie overige (online) kanalen vanuit de vraagzijde in Figuur 2.1). Steeds meer mensen hebben toegang tot (mobiel) internet en kunnen daarmee zelf de abonnee-informatie opzoeken. Het aantal smartphonebezitters is vanaf december 2012 van ruim 7 miljoen mensen naar 8,5 miljoen mensen gestegen in december 2013. Eind 2013 is meer dan de helft van de Nederlanders (53%) in het bezit van een tablet.<sup>33</sup>

Daarnaast heeft de toegang tot (mobiel) internet voor de consument als voordeel dat ook andere informatie kan worden opgezocht. Naast het vinden van het telefoonnummer van een bepaalde winkel kan ook worden opgezocht hoe men er komt met eigen vervoer, met openbaar vervoer en of er geparkeerd kan worden in de buurt. Deze aanvullende informatie mag ook door 18xy-nummers worden aangeboden maar dit wordt in de praktijk niet gedaan.

Ook vindt informatieverstrekking over contactgegevens steeds vaker via andere wegen plaats, waaronder e-mail, WhatsApp, Facebook et cetera. Een laatste reden voor het dalende gebruik van 18xy-nummers is dat veel abonnees hun (mobiele) telefoonnummer niet meer openbaar beschikbaar maken. Hierdoor kan dit telefoonnummer niet worden opgevraagd via een 18xy-nummer. Uit de interviews blijkt dat het in de praktijk vooral zakelijke nummers zijn waarover informatie wordt opgevraagd.<sup>34</sup>

De verwachting bij marktpartijen is dat het dalende gebruik van de 18xy-nummers doorzet in de komende jaren. Zo werden de nummers 1888 en 0900-8008 van KPN in 2010 nog 11 miljoen keer gebeld om een telefoonnummer op te vragen maar was dit in 2013 nog 5 miljoen keer.<sup>35</sup> Dit is een afname van ruim 50% over een periode van drie jaar, oftewel circa 20 procent per jaar.

De marktpartijen zien op dit moment twee primaire doelgroepen van 18xy-nummers: zakelijke rijders die tijdens het rijden een nummer en mogelijk aanvullende informatie nodig hebben en ouderen die geen toegang hebben tot internet. De eerste groep ziet in 18xy-nummers vooral

<sup>31</sup> NIPO Consult (2002).

<sup>32</sup> Ministerie van Economische Zaken (2014).

<sup>33</sup> GFK (2013).

<sup>34</sup> Eén van de doelen van aggregatie door COIN is dat meer mobiele/zakelijke nummers in de nummerinfo beschikbaar komen. In hoeverre dit gerealiseerd zal worden, is op voorhand niet in te schatten.

<sup>35</sup> Bellen.com (2014).



‘convenience’: bijvoorbeeld een nummer krijgen tijdens het rijden, of meteen doorverbonden worden zonder zelf te hoeven zoeken. Het is de vraag of deze doelgroep daarvoor 18xy-nummers nodig zal blijven hebben gezien de voortschrijdende technologie en bijvoorbeeld de integratie van smartphone-functionaliteiten in de auto. De tweede doelgroep ziet simpelweg geen alternatief voor 18xy-nummers bij het opvragen van nummerinformatie of is hier van oudsher aan gehecht en niet bereid tot verandering. Aangenomen mag worden dat deze laatste groep in de tijd zal afnemen, omdat ook oudere mensen steeds meer toegang tot internet hebben.

### **Uitkomst**

De structuur in een markt beïnvloedt het gedrag en de prestaties van de marktpartijen. Dit is hier gebundeld tot de uitkomst van de markt. In deze paragraaf worden de tarieven van 18xy-nummers en de kwaliteit van het aanbod besproken.<sup>36</sup>

Er is geen wettelijk maximumtarief voor 18xy-nummers. Wel hebben telecombedrijven in onderling overleg in het kader van FIST (Stichting Forum voor Interconnectie en Speciale Toegang) bepaald dat het maximumtarief voor 18xy-nummers 90 eurocent per minuut is. In de praktijk hanteren de twee grootste 18xy-nummers deze tarieven.<sup>37</sup>

Er is geen openbare informatie beschikbaar over de winstgevendheid van 18xy-nummers maar het ligt in de rede dat de winstgevendheid van de 18xy-nummers onder druk is komen te staan door het dalende belvolume. Marktpartijen zelf geven aan dat de telefonische dienst niet in deze vorm winstgevend te houden is. Dit lijkt te worden ondersteund door het aantal nummers dat wordt teruggegeven aan de ACM. Van de 11 afkoelende 18xy-nummers uit de nummerregistratie van de ACM zijn er zes in 2013 en 2014 opgezegd (vier in 2011 en één in 2010).

KPN heeft in het begin van 2014 de UD verplichting opgezegd. Dit wil zeggen dat zij vanaf februari 2015 niet meer verplicht is om het 18xy-nummer aan te bieden. Nog onduidelijk is of het KPN-nummer wel of niet in de markt actief blijft.

Gezien de teruglopende belvolumes is de verwachting van marktpartijen dat de markt voor 18xy-nummers een aflopende markt is. Verwachte voortbestaan termijnen variëren echter.

De dienst die 18xy-nummers bieden, betreft nummerinformatie en mogelijk aanvullende abonnee-informatie. Vooral nog wordt de kwaliteit van deze diensten niet door derde partijen gemeten. Gekeken kan dan worden naar indicatoren die marktpartijen zelf gebruiken, zoals het percentage gevonden telefoonnummers, de wachttijd totdat een beller een telefoniste of spraakcomputer aan de lijn krijgt en de vriendelijkheid (bijvoorbeeld op basis van mystery calls). Er is echter geen openbare informatie beschikbaar over deze kwaliteitsindicatoren.

### **3.1.2 De 090x-nummers**

Zoals weergegeven in Figuur 2.1 vallen de telefoonnummers 0900-8008 en 0909-1850 ook binnen de markt voor nummerinformatie. Hiermee zijn dit de enige 090x-nummers die nummerinformatie aanbieden en daarmee binnen de voor dit onderzoek ‘relevante markt’ vallen. De nummers worden

---

<sup>36</sup> Informatie over de volgende indicatoren is niet openbaar beschikbaar: winstcijfers, marketing, R&D beleid, innovatie en kwaliteit.

<sup>37</sup> 1888 van KPN hanteert daarnaast een starttarief van € 0,0454.

aangeboden door dezelfde aanbieders als die van 18xy-nummers, namelijk respectievelijk KPN en 1850 BV.

Vanuit de aanbodzijde is er in de praktijk een onderscheid tussen de nummers 0900-8008 en 0909-1850. Zo biedt het 0900-8008 nummer van KPN alleen nummerinformatie aan maar wordt via 0909-1850 ook niet-abonnee-informatie aangeboden. Denk bij dit laatste aan informatie over vluchtnummers maar ook bij wijze van spreken het recept voor appeltaart.<sup>38</sup>

Wat betreft tarieven wijken deze 090x-nummers zowel af van de 18xy-nummers als van elkaar. Het 0900-8008 nummer kost € 1,40 per gesprek en 0909-1850 kost € 0,80 per minuut.

### 3.1.3 Synthese

De totale markt voor telefonische nummerinformatie bestaat uit de 18xy-nummers, primair 1888 en 1850, en uit enkele 090x-nummers (0900-8008 en 0909-1850). Er zijn twee aanbieders: KPN en 1850, beide met een 18xy-nummer en een 090x-nummer.

Uit de interviews blijkt dat de twee 18xy-nummers verantwoordelijk zijn voor het overgrote deel van het belvolume. De twee KPN-nummers samen ontvingen in 2013 5 miljoen telefoontjes<sup>39</sup>. Uitgaande van eenzelfde marktaandeelverdeling als bij het 18xy-belvolume – van 65 versus 35 procent voor respectievelijk KPN en 1850 BV – geeft dit een totale markt van grofweg 7,7 miljoen telefoontjes per jaar.

De prijzen van de diensten wijkt af. Maar het lijkt er niet op dat dit een bepalende factor is in het belvolume. Zo is 0909-1850 goedkoper dan de twee 18xy-nummers, maar vertaalt zich dat niet in een hoger belvolume.<sup>40</sup> Interessant is verder dat dit laatstgenoemde nummer het enige nummer van de vier is waarop meer diensten worden aangeboden dan alleen nummerinformatie, maar dat ook dit niet leidt tot extra belvolume.

## 3.2 090x-nummers en overige openbare abonnee-informatie

Het deel van de markt waar overige openbaar beschikbare abonnee-informatie wordt aangeboden, zonder dat hier nummerinformatie toe behoort, wordt over het algemeen niet als expliciete ‘deelmarkt’ gezien. Daardoor is er eerder fragmentarisch dan als deelmarkt informatie over beschikbaar. In lijn met de onderzoeksvragen wordt hier de nadruk gelegd op het aanbod via de 090x-nummers, en daarbinnen op 090x-nummers die openbare abonnee-informatie aanbieden.

<sup>38</sup> Dit deel van de dienstverlening valt niet onder de markt voor openbaar beschikbare abonnee-informatie. In Figuur 2.1 zou het vallen in de meest rechter kolom, onder producten en diensten in aanpalende markten.

<sup>39</sup> Bellen.com (2014).

<sup>40</sup> Hoewel niet strikt vergelijkbaar, bleek ook in het Verenigd Koninkrijk dat tarieven in een geliberaliseerde omgeving geen bepalende rol bij de keuze voor een aanbieder speelden. Zie hoofdstuk 4.

### 3.2.1 090x-nummers

In Nederland zijn ongeveer 22 duizend 090x-nummers toegekend. Naar schatting is 80 procent hiervan daadwerkelijk in gebruik. De markt van 090x-nummers valt uiteen in verschillende subgroepen. De grootste groep zijn de 090x-nummers die vooral voor klantenservice worden gebruikt. De overige 090x-nummers bieden informatie- en entertainmentdiensten aan. Deze groep bestaat uit ongeveer 8 duizend nummers.<sup>41</sup>

Binnen informatiediensten kan een onderscheid gemaakt worden tussen openbaar beschikbare informatie en niet openbaar beschikbare informatie (zie ook hoofdstuk 2). Voorbeelden van telefonische diensten die openbaar beschikbare informatie aanbieden op een 090x-nummer zijn verkeer- en filediensten en ov-reisinformatiediensten. Het onderscheid tussen 090x-nummers voor een klantenservice en voor openbare informatiediensten is overigens niet zwart-wit. De ov-reisinformatiedienst 9292OV biedt zowel openbaar beschikbare route-informatie als antwoorden op meer complexe vragen over het openbaar vervoer. Deze laatste dienstverlening valt in dit onderzoek, net als reserveringsdiensten en klantenservicenummers in de aanpalende markten.

090x-nummers die niet openbaar beschikbare informatie aanbieden betreffen veelal 090x-nummers die onderdeel zijn van het verkoopkanaal. Met deze nummers kan bijvoorbeeld informatie worden verkregen over theatervoorstellingen en musicals en is het tevens mogelijk bijvoorbeeld direct tickets aan te schaffen.

Stratix (2013) geeft aan dat het aantal 0900-nummers voor klantenservice de laatste jaren is toegenomen. Dit komt omdat het gebruik van 0800-nummers voor nummerhouders duurder is geworden als gevolg van een toename van het gebruik van mobiele telefoons.

### 3.2.2 090x-nummers die openbare abonnee-informatie aanbieden

De 090x-nummers die openbaar beschikbare abonnee-informatie aanbieden, liggen qua dienstverlening het dichtst bij nummers uit de 18xy-reeks. Na de verruiming van de bestemming van de 18xy-reeks in 2009 is het voor aanbieders hiervan mogelijk naast telefoonnummers aanvullend openbare informatie te verstrekken. Uit de interviews komen verkeer- en filediensten en ov-reisinformatiediensten als belangrijkste informatiecategorieën naar voren.

Het aantal nog actieve partijen is beperkt tot maximaal twee aanbieders per productgroep. Zo is 0900-9292 de enige aanbieder van telefonische ov-reisinformatie. Binnen de productgroep verkeerinformatie zijn meerdere partijen actief, namelijk VID en de ANWB. Het filenummer 0900 0538 wordt inmiddels doorgeschakeld naar VID.

Uit de interviews komt verder naar voren dat het belvolume van diensten die verkeer-, file- of ov-reisinformatie aanbieden de afgelopen jaren sterk is teruggelopen. Het voorbeeld van 0900-9292 is hiervoor erg illustratief (zie Tabel 3.1). Zoals uit de tabel blijkt is het totaal aantal verstrekte ov-adviezen sterk toegenomen maar is het aantal telefonische adviezen juist sterk gedaald.<sup>42</sup> Ook

---

<sup>41</sup> Stratix (2013).

<sup>42</sup> De forse stijging in 2012 houdt vermoedelijk verband met het invoeren van een app om ov-informatie op te vragen.

bijvoorbeeld de VID die een 0900-nummer voor verkeerdiensten aanbiedt, spreekt van een zeer gering volume op het telefonische kanaal.

**Tabel 3.1** Aantal ov-reisadviezen per kanaal (x 1.000)

	<b>Telefoon</b>	<b>Internet</b>	<b>Totaal</b>
2005	4.726	40.539	45.265
2006	3.879	57.385	61.264
2007	3.295	74.834	78.129
2008	2.757	88.567	91.324
2009	1.984	118.652	120.636
2010	1.526	123.155	124.681
2011	992	154.103	155.095
2012	635	456.723	457.358

Bron: 9292 Reisinformatiegroep BV (2012)

In alle gevallen wordt voor deze drie diensten de 090x-dienst gecombineerd met een website of app waarop vergelijkbare informatie wordt geboden. Een aanzienlijk deel van de vraag is de afgelopen jaren verschoven naar deze kanalen. Marktpartijen zien dit als de belangrijkste reden voor het teruglopen van het belvolume op de 090x-diensten voor verkeer-, file- of ov-reisinformatie.

## 4 Buitenlandse markt voor telefonische abonnee-informatiediensten

*In veel van de onderzochte landen is meer dan het verstrekken van nummerinformatie toegestaan, maar lijkt de bestemming op details beperkter dan wat in Nederland zou resulteren na verruiming. In het Verenigd Koninkrijk is de liberalisatie het verst doorgevoerd, maar dit heeft niet tot de gewenste lage prijs, transparantie en kwaliteit geleid. In termen van lessen voor de Nederlandse situatie is het moeilijk harde conclusies trekken. Niet alleen omdat er weinig openbare gegevens beschikbaar zijn, maar ook omdat op het eerste oog vergelijkbare situaties in de praktijk belangrijke verschillen in nuances lijken te berbergen. Belangrijker wellicht, is dat de verschillende markten zich op verschillende manieren hebben ontwikkeld door keuzes in het verleden. Hierdoor is de resultante van een set van keuzes, als die al als 'gewenst' zou kunnen worden bestempeld, niet zondermeer reproduceerbaar. Dit geldt des te meer in een afnemende markt waarin de 18xy-nummerreeks zich bevindt.*

In aanvulling op de beschrijving van de Nederlandse markt, kan een vergelijking met andere landen waardevolle informatie opleveren. Zeker als de bestemming anders geformuleerd is of de markt anders (bij voorkeur: ruimer) is ingericht dan in Nederland. Duitsland behoort tot de eerste categorie: de bestemming is daar anders (i.c. beperkter) geformuleerd. Het Verenigd Koninkrijk kent daarentegen een ruimere bestemming.

Dit hoofdstuk kijkt over de landgrenzen heen en vergelijkt de Nederlandse markt voor nummerinformatiediensten met die van andere Europese landen.

### 4.1 Situatie in een aantal Europese landen

#### 4.1.1 Quick Scan

Om de markt voor telefonische nummerinformatiediensten in het buitenland in kaart te brengen is allereerst is een *quick scan* uitgevoerd. Hierbij zijn de verantwoordelijke toezichthouders van elf Europese landen benaderd. Aan deze partijen is gevraagd een definitie van de bestemming van telefonische nummerinformatiediensten te geven. Daarnaast is elk van de toezichthouders gevraagd of telefonische nummerinformatiediensten naast telefoonnummers nog andere informatie mogen verstrekken. Ook is gevraagd of het geven van tenminste een telefoonnummer verplicht is en of het is toegestaan door te verbinden. De *quick scan* heeft informatie opgeleverd over zes van de elf aangeschreven landen, van de overige vijf is geen reactie ontvangen. Tabel 4.1 geeft een overzicht.

De zes landen waarvoor informatie beschikbaar is, kennen een op hoofdlijnen vergelijkbare invulling van nummerinformatiediensten. In alle zes de landen is het toegestaan naast telefoonnummers ook additionele informatie te verschaffen. Wel bestaan er verschillen in het soort additionele informatie dat mag worden verschaft. Hier wordt later in meer detail op ingegaan.

Tabel 4.1 De bestemming van telefonische abonnee-informatiediensten is op hoofdlijnen hetzelfde in Europese landen.

Land	Reactie ontvangen	Verstrekken additionele informatie toegestaan	Verstrekken telefoonnummer verplicht	Doorverbinden toegestaan
Denemarken	Ja	Ja	Nee	Ja
Duitsland	Ja	Ja	Ja	Ja
Finland	Ja	Ja	Nee	Ja
Noorwegen	Ja	Ja	Nee	Ja
Oostenrijk	Ja	Ja	Nee	Ja
Zweden	Ja	Ja	Nee	Ja
België	Nee	-	-	-
Ierland	Nee	-	-	-
Italië	Nee	-	-	-
Luxemburg	Nee	-	-	-
Verenigd Koninkrijk	Nee	-	-	-

Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van uitvraag onder verantwoordelijke toezichthouder van het betreffende land

In Duitsland bestaat net als in Nederland de formele verplichting om tenminste een telefoonnummer te verstrekken alvorens additionele informatie kan worden verschaft. In de andere landen die hebben geantwoord bestaat deze verplichting niet. Doorverbinden door telefonische nummerinformatiediensten is in al die landen toegestaan.

De belangrijkste verschillen tussen landen onderling en in vergelijking met Nederland zitten in de details van de bestemming en in de inrichting van de markt. De volgende paragraaf gaat dieper in op de zes landen waarvan op basis van de *quick scan* informatie is verkregen en het Verenigd Koninkrijk, waarover voldoende openbare literatuur beschikbaar is.

#### 4.1.2 Situatie per land

Ondanks de op hoofdlijnen vergelijkbare bestemming van telefonische nummerinformatiediensten in Europese landen bestaan er in praktijk verschillen in de uitvoering ervan.

In **Denemarken** wordt de nummerinformatiedienst ingevuld door het inmiddels geprivatiseerde staatsbedrijf TDC. Er zijn geen andere aanbieders van nummerinformatiediensten. TDC hanteert hierbij een enge definitie van telefonische abonnee-informatie. Behalve telefoonnummers is het mogelijk namen en adressen op te vragen. Mede vanwege deze enge invulling heeft in Denemarken nooit discussie plaatsgevonden over mogelijke benadeling van overige informatiediensten.

In **Finland** zijn verschillende nummerreeksen aangewezen met de primaire functie om nummerinformatie te bieden. Voor onder andere 0100100 en 02020x geldt dat daarnaast ook andere diensten mogen worden aangeboden. Dit geldt echter niet voor 118. Met dit nummer mag enkel nummerinformatie worden verstrekt.<sup>43</sup> Het kortste en daarmee waarschijnlijk meest aantrekkelijke nummer kent tevens de meeste enge bestemming.

<sup>43</sup> Ficora (2013).

In **Duitsland** is het niet toegestaan om additionele informatie te verstrekken zonder dat tenminste een telefoonnummer wordt gegeven. Dit is vergelijkbaar met de huidige Nederlandse regelgeving. Daarnaast is toegestane additionele informatie beperkt tot beroepsgroep, branche, type telefoonlijn en eventuele medegebruikers van het betreffende telefoonnummer.<sup>44</sup> Daarmee is additionele informatie scherper afgebakend dan in Nederland. Het verstrekken van additionele informatie met betrekking tot bereikbaarheid is in Duitsland niet toegestaan.

In **Oostenrijk en Zweden** is het wel toegestaan om additionele informatie te verstrekken zonder dat een telefoonnummer wordt opgevraagd. Het risico dat spelers op de markt van betaalde informatiediensten worden benadeeld, wordt in deze twee landen ingeperkt middels de definitie van additionele informatie. In Oostenrijk mag enkel de statische informatie van het abonneeadresboek worden gebruikt.<sup>45</sup> Hiermee kan bijvoorbeeld de vraag “Waar is de dichtstbijzijnde boekwinkel?” worden beantwoord maar niet “Staat er op dit moment file op de A2?” In Zweden is additionele informatie op eenzelfde wijze afgebakend en mag enkel direct aan het telefoonnummer gerelateerde informatie worden verstrekt. Recentelijk heeft de Zweedse toezichthouder opgetreden tegen aanbieders van nummerinformatiediensten die adverteerden alle mogelijke vragen te kunnen beantwoorden. Het aanbieden van een dergelijke dienst is in Zweden voorbehouden aan overige informatiediensten vergelijkbaar met de 090x reeks in Nederland. Omdat dit een nog lopende zaak betreft, zijn op dit moment geen openbare stukken beschikbaar. Uit gesprekken met de Zweedse toezichthouder blijkt evenwel dat een duidelijk onderscheid is aangebracht tussen nummerinformatiediensten en overige informatiediensten ter voorkoming van eventuele oneerlijke concurrentie tussen beide.

In **Noorwegen** deed zich in 2008 een vergelijkbaar voorval voor. Aanbieders van nummerinformatiediensten begaven zich geleidelijk meer op het terrein van overige informatiediensten. De toezichthouder heeft vervolgens middels een marktconsultatie inzicht verkregen in deze marktontwikkelingen en besloten geen aanpassingen te doen aan de bestemming van nummerinformatiediensten. Formeel blijft additioneel te verstrekken informatie daarmee beperkt tot zaken die direct gerelateerd zijn aan het abonneeadresboek. Wel stelt de toezichthouder dat de grenzen hiervan regelmatig worden opgezocht. In verband met de sterk krimpende markt en omdat er tot dusver geen klachten zijn geweest van aanbieders van overige informatiediensten wordt dit op dit moment gedoogd. De toezichthouder sluit ingrijpen echter niet uit op het moment dat aanbieders van nummerinformatie aantoonbaar diensten aanbieden die formeel zijn voorbehouden aan overige informatiediensten.<sup>46</sup>

De in Europese context meest afwijkende markt voor nummerinformatie, op basis van analyse van de zeven genoemde landen, is die in het **Verenigd Koninkrijk**. De markt voor nummerinformatie is daar in 2003 geliberaliseerd en ondergebracht in de nieuwe nummerreeks 118xxx. Dit is gepaard gegaan met veel toetreding. In 2005 zijn naar schatting 200 nummers van ruim 70 aanbieders actief in de markt.<sup>47</sup> Naast nummerinformatie worden door aanbieders van een 118xxx-nummer additionele diensten aangeboden. Zo is het mogelijk informatie over (openbaar) vervoer,

---

<sup>44</sup> Bundesnetzagentur (2011).

<sup>45</sup> RTR (2009).

<sup>46</sup> De toezichthouder noemt bijvoorbeeld belpelletjes of diensten die duidelijk gericht zijn op entertainment.

<sup>47</sup> Pollock (2009).

bioscoopfilms of het televisieprogramma op te vragen.<sup>48</sup> Overige informatiediensten bieden naast klantenservice ook chat- en entertainmentdiensten, evenals de mogelijkheid tickets aan te schaffen voor bijvoorbeeld theatervoorstellingen.<sup>49</sup> Deze diensten worden niet aangeboden door aanbieders met een 118xxx-nummer.

De liberalisering is niet onomstreden en de ontwikkelingen op het gebied van prijs en kwaliteit niet zoals op voorhand verwacht. Pollock (2009) stelt dat de gebrekkige transparantie met betrekking tot de prijs en kwaliteit van aanbieders ervoor heeft gezorgd dat consumenten geen goed geïnformeerde keuze kunnen maken tussen verschillende de aanbieders. In plaats daarvan kiezen consumenten op basis van het gemak waarmee ze het nummer onthouden. Dit is vooral afhankelijk van de hoeveelheid reclame die gemaakt wordt voor de betreffende dienst. Een consultatie heeft geleid tot de verplichting om tarieven beter weer te geven en te specificeren.<sup>50</sup> Pollock stelt verder dat prijzen van verschillende aanbieders sterk uiteen liggen en een verband tussen de prijs en kwaliteit van verschillende diensten niet kan worden aangetoond. De twee grootste aanbieders behoren tevens tot de duurste zonder dat een aanwijsbaar betere service wordt verleend. Pollock (2009) berekent een consumentenwelvaartsverlies van ruim 40 miljoen pond per jaar als gevolg van de liberalisering.

De markt in het Verenigd Koninkrijk heeft zich dus anders ontwikkeld dan in Nederland. 118-nummers hebben daar al vanaf 2003 een profiel dat dichterbij de Nederlands 090x-reeks ligt. Uit de beschikbare literatuur en openbare stukken van de toezichthouder komt echter niet naar voren dat er zorgen zijn met betrekking tot mogelijke oneerlijke concurrentie met de overige informatiediensten.

## 4.2 Conclusie

### 4.2.1 Synthese landenvergelijking

De buitenlandvergelijking laat zien dat nummerinformatiediensten in Europa op verschillende manieren worden ingevuld. In Denemarken en Finland is het kortste en daarmee meest aantrekkelijke nummer enkel voorbehouden voor het verstrekken van nummerinformatie. Ook in Zweden, Duitsland en Oostenrijk lijkt het risico op oneerlijke concurrentie met aanbieders van overige telefonische informatiediensten beperkt. In Duitsland bestaat de verplichting om in elk geval een telefoonnummer te verstrekken. In Oostenrijk en Zweden bestaat deze verplichting niet maar is het aanbieden van additionele informatie slechts zeer beperkt toegestaan.

Noorwegen vertoont veel overeenkomsten met Nederland. Aanbieders van nummerinformatiediensten hebben de wens meer additionele informatie te verstrekken. De grenzen van de bestemming worden opgezocht. Maar dit leidt vooralsnog niet tot klachten van aanbieders van overige telefonische informatiediensten. De toezichthouder heeft gekozen voor een terughoudende aanpak en gedooft deze ontwikkeling zolang geen duidelijke grens wordt overschreden. Deze aanpak betekent tegelijkertijd dat er door de toezichthouder geen marktanalyse

---

<sup>48</sup> Ofcom (2006).

<sup>49</sup> Ofcom (2012).

<sup>50</sup> Ofcom (2012).



is uitgevoerd en geen rapportage is uitgebracht over deze ontwikkelingen. Daarmee is de mogelijkheid lessen te trekken uit het optreden van de Noorse toezichthouder beperkt.

Het Verenigd Koninkrijk kent tenslotte de meest afwijkende en tevens meest ruime invulling van de bestemming voor nummerinformatie. Dit heeft geleid tot een ten opzichte van andere Europese landen afwijkende marktstructuur met zeer veel spelers en een aanmerkelijk breder scala aan aangeboden diensten. Zodoende is de aanwezigheid van tenminste één aanbieder van telefonische nummerinformatie geborgd. Wel leert de ervaring in het Verenigd Koninkrijk dat consumenten slecht in staat zijn of niet bereid zijn aanbieders op prijs en kwaliteit te vergelijken. Hierdoor ontbreekt het aanbieders aan voldoende prikkels de prijs zo laag mogelijk te houden en of de kwaliteit te verhogen. Deze ervaring in het Verenigd Koninkrijk is vrij snel na de liberalisering in 2003 opgedaan. De markt voor telefonische nummerinformatie is in de tussentijd drastisch veranderd. Bij een eventuele toekomstige verruiming van de Nederlandse bestemming van de 18xy-reeks ligt het dan ook niet in de lijn der verwachting dat toetreding op een vergelijkbare schaal zal plaatsvinden. Hieruit volgt de conclusie dat de ontwikkeling zoals die zich op de markt in het Verenigd Koninkrijk heeft voorgedaan voor een belangrijk deel plaats- en vooral tijdgebonden is geweest.

#### 4.2.2 Relevantie voor Nederlandse markt

Op basis van de voorgaande paragraaf is duidelijk geworden dat het lastig is om een zuivere vergelijking te maken met de buitenlandse invulling van de 18xy-bestemming. In sommige landen wijkt de nummerbestemming niet veel af van die in Nederland maar liggen de nuances anders.

Opvallend is dat, behalve in Duitsland en Nederland, het veelal niet verplicht is om in elk gesprek een telefoonnummer te verstrekken. In alle landen mag additionele informatie worden verstrekt door de nationale equivalenten van 18xy-nummers. In veel landen geldt echter wel een enge definitie van toegestane aanvullende informatie. Een bestemmingsverruiming van de 18xy-nummerreeks door de verplichting op nummerinformatie los te laten lijkt daarmee op het eerste oog in lijn met de praktijk in andere landen. Maar toch zou daardoor vermoedelijk een bredere bestemming resulteren dan in veel van die landen, omdat de definitie van ‘aanvullende informatie’ beperkter is dan de huidige definitie daarvan in Nederland.<sup>51</sup> Tegelijkertijd is onvoldoende informatie beschikbaar om vast te stellen in hoeverre de marktuitskomsten afwijken naarmate de bestemming anders is ingevuld – het is dan ook niet gezegd dat een andere invulling dan in andere landen automatisch tot een slechte(re) marktuitskomst leidt.

Om de buitenlandse ervaringen verder te analyseren kan onderscheid gemaakt worden in grofweg twee groepen van uitersten. De eerste groep betreft landen waarin de markt voor telefonische abonnee-informatiedienst door de overheid beperkt wordt gehouden met behulp van de nummerbestemming. Een gevolg hiervan is dat er amper concurrentie plaatsvindt op de markt. Landen die in deze groep vallen, zijn onder meer Denemarken en Finland. Hierdoor heeft in

---

<sup>51</sup> Waar Nederland zich ten opzichte van andere landen na een verruiming exact zou bevinden in het speelveld tussen een volledig overheidsgereguleerde UD enerzijds en een geliberaliseerde markt voor nummerinformatie anderzijds vraagt om aanvullend onderzoek naar de (juridische interpretatie van de) bestemmingen in de diverse landen.

Denemarken bijvoorbeeld nooit discussie plaatsgevonden over mogelijke benadeling van overige informatiediensten

Een tweede groep bestaat uit landen waar is geliberaliseerd. In de praktijk betreft dat in de bestudeerde groep landen vooral het Verenigd Koninkrijk. In dit land is de markt vrijgegeven en is, in vergelijking met andere landen relatief veel aanvullende informatie toegestaan. De grens tussen de nationale equivalenten van de 18xy- en 090x-nummers ligt in het Verenigd Koninkrijk daarom dichterbij de 0909-reeks dan in Nederland. Door de ruimere invulling van het nummer heeft vanaf 2003 veel toetreding plaatsgevonden en is concurrentie ontstaan. Gevolg hiervan is dat de Engelse markt voor telefonische abonnee-informatiedienst naar alle verwachting langer zal kunnen voortbestaan dan de Nederlandse markt in haar huidige vorm. Met andere woorden, in het Verenigd Koninkrijk zal de UD waarschijnlijk langer door de markt gewaarborgd worden dan in Nederland.

De ruimere definitie van aanvullende informatie en de vele aanbieders in de markt hebben in het Verenigd Koninkrijk echter niet tot een positieve marktuitsluiting geleid. De nummers van de circa 70 aanbieders kenmerken zich door gebrekkige transparantie met betrekking tot de prijs en kwaliteit. Daarnaast liggen de tarieven veelal hoger dan in Nederland. Gezien deze uitkomst leidt concurrentie op deze markt niet automatisch tot de gewenste uitkomsten.

## 5 Analyse verruiming bestemming 18xy

*Zonder verruiming zal de markt voor nummerinformatie op termijn niet meer rendabel zijn. Uit de interviews volgt een termijn van enkele jaren, dat hier wordt geïnterpreteerd als minimaal twee tot maximaal tien jaar. Verruiming – hier gedefinieerd als het vervallen van de verplichting in elk gesprek nummerinformatie te moeten aanbieden waardoor er (meer) ruimte voor het aanbieden van aanvullende informatie komt – biedt potentie voor een hoger belvolume en daarmee voor een langere rendabele periode. Die verlenging wordt echter als marginaal ingeschat. Ook na verruiming wordt voorlopig nummerinformatie aangeboden, maar of verruiming ten koste gaat van de kwaliteit is op voorhand niet te beoordelen. Schaarste van 18xy-nummers lijkt ook na verruiming geen realistisch scenario. Ten slotte leidt verruiming in theorie tot oneerlijke concurrentie ten opzichte van 0900-nummers. In de praktijk zal dit echter naar verwachting een marginale rol spelen, zoals ook wordt bevestigd door marktspelers zelf.*

Zoals besproken in paragraaf 3.1.1 is de verwachting dat vanwege teruglopende belvolumes op 18xy-nummers, deze markt geen lange termijn bestaan heeft. Een verruiming van de bestemming van de 18xy-reeks kan hier verandering in brengen en kan tevens gevolgen hebben voor bijvoorbeeld kwaliteit, aanbod en concurrentie. Dit is onderwerp van paragraaf 5.2 en 5.3. Paragraaf 5.1 schets de marktverwachting indien de bestemming niet wordt verruimd.

### 5.1 Marktverwachting 18xy-markt zonder verruiming<sup>52</sup>

Hoewel er binnen de huidige nummerbestemming van de 18xy-reeks aanvullende informatie zoals verkeer- of ov-reisinformatie mag worden verstrekt, wordt dit in de praktijk niet gedaan.

Er zijn verschillende redenen denkbaar waarom het voor 18xy-nummeraangebieders momenteel niet wenselijk is om naast een verplicht telefoonnummer ook andere abonnee-informatie aan te bieden:

- Het eerst verplicht moeten verstrekken van een telefoonnummer alvorens andere informatie te kunnen verstrekken is een complexe en daarom dure boodschap om aan consumenten over te brengen.
- Het is aannemelijk dat de consumenten die op zoek zijn naar bijvoorbeeld verkeer- of ov-reisinformatie (meestal) geen gelijktijdige behoefte aan nummerinformatie hebben.
- Het is aannemelijk dat de consumenten die op zoek zijn naar een telefoonnummer (meestal) geen gelijktijdige behoefte aan aanvullende informatie hebben.

De eerste twee redenen verklaren ook waarom het verplicht verstrekken van een telefoonnummer door een 18xy-nummeraangebieder als belemmering kan worden gezien om het belvolume onder de huidige bestemming te vergroten via differentiatie. Hier wordt verder aangenomen dat, zonder verruiming, de twee bestaande partijen zich blijven beperken tot alleen het verstrekken van nummerinformatie.

<sup>52</sup> De onderzoeksvragen strekken onder andere tot het schetsen van toekomstverwachtingen. Voor zover als mogelijk zijn deze gebaseerd op data en gegevens over de huidige situatie en een beoordeling van de mogelijke ontwikkeling hiervan. Zoals in hoofdstuk 3 bleek, is er echter beperkt openbare informatie beschikbaar. Ook zijn geen berekeningen van business cases beschikbaar gesteld. Mede daarom is een deel van de analyse gebaseerd op interviews met marktpartijen en stakeholders. De analyse van de toekomstverwachtingen moet binnen deze beperkingen geïnterpreteerd worden.

Bij een gebrek aan mogelijkheden voor differentiatie, toenemende concurrentie door voortgaande technologische ontwikkeling en verder dalende belvolumes, mag verwacht worden dat diensten via de 18xy-nummerreeks geen lange termijn toekomst hebben. Het zal op termijn voor een private partij niet meer rendabel zijn de diensten aan te bieden.<sup>53</sup> Het ontbreekt aan gegevens om een inschatting te maken hoe lang dit zal duren. Op basis van de interviews lijkt in ieder geval te moeten worden gedacht in termen van jaren.

Voor de korte termijn zijn er grofweg twee mogelijke marktontwikkelingen indien de bestemming van de 18xy-reeks niet wordt verruimd. Eén waarin KPN, ondanks het opzeggen van de UD verplichting het nummer 1888 behoudt, en één waarin KPN de markt voor 18xy-nummers verlaat na februari 2015.

In de eerste situatie zonder verruiming blijven er twee aanbieders in de sterk geconcentreerde markt bestaan. Uitgaande van een voortgaande afname in belvolume van 20 procent per jaar zal de markt binnen enkele jaren te klein worden voor twee partijen. Eén van de partijen zal genoodzaakt zijn de markt verlaten, waardoor het resterende belvolume bij de andere partij terecht komt.<sup>54</sup> Bij gelijke uitvoeringskosten van de twee aanbieders, is de kans groter dat de kleinste partij, 1850 BV, de markt zal verlaten dan andersom. In dat geval zou het resterende belvolume bij KPN terecht komen. Hetzij doordat het de enige resterende partij is, hetzij doordat het nummer van 1850 BV automatisch wordt doorgezet naar het nummer van KPN, hetzij doordat KPN het nummer van 1850 BV koopt.

In de tweede situatie stapt KPN op zeer korte termijn uit de markt voor 18xy-nummers. Hierdoor zal het resterende belvolume bij 1850 BV terecht komen op gelijke wijze waarop dit voor de eerste situatie is geschetst. Het verschil met de eerste situatie is dat het belvolume in de tweede situatie eerder wordt gebundeld bij één aanbieder. Het uiteindelijke effect is gelijk, op termijn zijn de diensten niet rendabel, maar het is aannemelijk dat de resterende periode langer is als de markt eerder in handen van één partij valt. Of dit een gewenste situatie is, hangt mede af van het beleidsperspectief. Doordat de diensten op termijn hoe dan ook onrendabel worden, resulteert er bij handhaving van de UD uiteindelijk ook één partij. Verschil is wel dat de overheid dan makkelijker eisen kan stellen aan bijvoorbeeld de prijs en kwaliteit.

Zoals gesteld, is het niet mogelijk de exacte termijn in te schatten waarin diensten via de 18xy-nummerreeks nog rendabel zijn. Ondanks de dalende belvolumes zal voorlopig een onderstroom van bellers overblijven. Momenteel bestaat de doelgroep van de 18xy-nummers vooral uit zakelijke bellers en ouderen die geen toegang hebben tot internet. Het is de vraag of deze laatste groep in de toekomst blijft bestaan aangezien ook steeds meer ouderen toegang krijgen tot internet. Het percentage ouderen dat toegang heeft tot internet stijgt al jaren. In 2012 had 81 procent van de

---

<sup>53</sup> Indien de markt niet meer voorziet in het aanbieden van nummerinformatie maar er wel sprake blijft van een UD voor telefonische abonnee-informatiediensten, kan de overheid volgens de wettelijke procedure een onderneming aanwijzen die deze dienst verzorgt (zie ook Box 1). In eerste instantie betreft dit dan de grootste telecomaandbieder. Daarbij moet EZ wel toetsen of dit een redelijke last is. Als dat zo is, dan moet deze partij de verplichting voor eigen kosten op zich nemen. Als een dergelijke verplichting geen redelijke last is, komt er een inschrijving, waarbij de grootste partij in ieder geval moet inschrijven. De kosten worden dan omgeslagen over alle telecomaandbieders.

<sup>54</sup> Het is ook mogelijk dat beide partijen er tegen die tijd geen heil meer in zien. Hoewel de markt dan mogelijk nog rendabel is voor één speler, is het realiseren van het belvolume van de andere partij waarschijnlijk niet mogelijk zonder daar tijd en geld in te investeren.

Nederlanders tussen de 65 en 75 jaar toegang tot internet.<sup>55</sup> Ook de zakelijk groep zal, met name door technologische vooruitgang, steeds meer alternatieven krijgen voor het gemak dat 18xy-nummers bieden. Los van bovenstaande scenario's zal de resterende periode sterk afhangen van de volumeontwikkeling van deze onderstroom.

De rode draad die uit de interviews volgt, is ruwweg een rendabele periode van enkele jaren. Dat wordt in dit onderzoek geïnterpreteerd als minimaal twee jaar tot uiterlijk tien jaar.

## 5.2 Beschrijving verruiming bestemming 18xy

Het verruimingsscenario dat in dit onderzoek wordt gehanteerd, houdt in dat het woord 'primaair' uit de huidige definitie wordt weggehaald (zie Box 2). Dit betekent concreet dat het verlenen van nummerinformatie wel onderdeel moet zijn van het aanbod op een 18xy-nummer maar dan niet meer de primaire dienst is. Als een beller wil, moet hij nummerinformatie kunnen krijgen maar dit is geen verplicht onderdeel van elk gesprek. Een beller kan na verruiming dus informeren naar verkeersinformatie en openbaar vervoersmogelijkheden naar een bepaalde abonneelocatie zonder daarvan het nummer op te vragen. Na de verruiming blijft 18xy echter een abonnee-informatiedienst en gaat het specifiek over openbaar beschikbaar informatie over de (locatie, dienstverlening etc. van de) abonnee. Dit betekent bijvoorbeeld dat een consument na de verruiming niet kan vragen naar alle files in Nederland maar wel naar een routebeschrijving inclusief files naar een abonnee.

Kortom, in het verruimingsscenario kunnen de eigenaars van 18xy-nummers potentieel nieuwe consumenten aantrekken – hun markt wordt breder – doordat ook zonder nummerbehoefte het 18xy-nummer gebeld kan worden maar de verruiming is beperkt tot het verstrekken van openbaar beschikbare informatie over de abonnee.

De volgende paragraaf beschrijft de gevolgen van deze verruiming. Daarnaast zijn er enkele scenario's voor de ontwikkelingen in de markt. Deze worden besproken in hoofdstuk 6.

## 5.3 Effectanalyse: gevolgen van verruiming 18xy-bestemming

Centraal in de analyse van de effecten van de mogelijke verruiming staat een viertal vragen:

- Is er een risico dat er na verruiming geen abonnee-informatiediensten (in het bijzonder: nummerinformatie) meer worden aangeboden?
- Is er een risico op verlaging van de kwaliteit van de aangeboden diensten na verruiming?
- Is er een risico dat de verruiming leidt tot oneerlijke concurrentie?<sup>56</sup>
- Ontstaat er door verruiming een schaarste aan 18xy-nummers?

---

<sup>55</sup> Universiteit Twente (2012)

<sup>56</sup> Het oordeel of een mogelijk risico op oneerlijke concurrentie acceptabel is, al dan niet binnen relevante (mededingingsgerelateerde) juridische kaders, is aan het ministerie van Economische Zaken en valt buiten de scope van het onderhavige onderzoek.

Al deze vragen gaan over de markt: de uitkomsten daarop en de verhouding tussen spelers. Voordat bovenstaande vragen beantwoord kunnen worden, moet daarom eerst gekeken worden of de verruiming impact heeft op de voor de analyse relevante markt.<sup>57</sup>

### 5.3.1 Impact op de voor effectanalyse relevante markt

De verruiming heeft gevolgen voor de scope aan consumenten die 18xy-nummers kunnen bereiken. Waar voor de verruiming 18xy-nummers alleen werden gebeld door consumenten die een telefoonnummer zochten, kunnen deze nummers na de verruiming ook worden gebeld door twee andere groepen consumenten:

- Consumenten die op zoek zijn naar aanvullende abonnee-informatie *zonder* dat zij een nummer willen opvragen.
- Consumenten die op zoek zijn naar een telefoonnummer *en* aanvullende informatie. Voorheen moesten deze consumenten of een 18xy-nummer bellen en een ander kanaal raadplegen voor de aanvullende informatie, of beide informatiesoorten via een ander kanaal aanvragen.<sup>58</sup> In geval van dat laatste, kan deze groep consumenten voor een toename in belvolume zorgen na de verruiming.<sup>59</sup>

Na de verruiming betreft de markt waarop 18xy-nummers actief zijn niet langer alleen die van nummerinformatie maar ook die van abonnee-informatie over locatie en dienstverlening van de abonnee. Concreet betreft de uitbreiding in dienstverlening op gebied van aanvullende abonnee-informatie vooral openbaar beschikbare verkeer-, file- en ov-informatie.

Voor die grotere groep aan potentiële 18xy-consumenten na de verruiming bestaan er tegelijkertijd wel meer mogelijke substituten. Consumenten kunnen voor die diensten ook terecht bij een aantal bestaande aanbieders van 090x-nummers. Door de uitbreiding van het type consument dat gebruik kan maken van 18xy-nummers wordt de vraagkant van de markt dus groter. Daarmee verruimt de voor de effectanalyse relevante markt. Dit is grafisch weergegeven in Figuur 5.1.

Gevolg hiervan is dat de 18xy-reeks gaat concurreren met de 090x-nummers die openbaar beschikbaar abonnee-informatie verstrekken om de consumenten die abonnee-informatie zoeken. Zo vindt er na verruiming in potentie concurrentie plaats tussen 18xy-nummers en 0900-9292 op het gebied van ov-reisinformatie, en tussen 18xy-nummers en 0900-nummers die verkeersdiensten aanbieden. De 090x-nummers die voor de verruiming reeds nummerinformatie aanboden, concurreerden daarmee reeds met de 18xy-reeks dus hiervoor heeft de verruiming geen gevolg.<sup>60</sup>

090x-nummers die niet openbaar beschikbare abonnee-informatie verstrekken, vallen ook na de verruiming nog buiten de voor de effectanalyse relevante markt (zie kolom aanpalende markten in

<sup>57</sup> De scope van de effectanalyse strekt zich conform de onderzoeksvragen tot de gevolgen voor telefonische informatiediensten. Het is overigens ook niet aannemelijk dat de concurrentiedruk vanuit 18xy-nummers een rol van betekenis speelt voor het internetkanaal, voor noch na de verruiming.

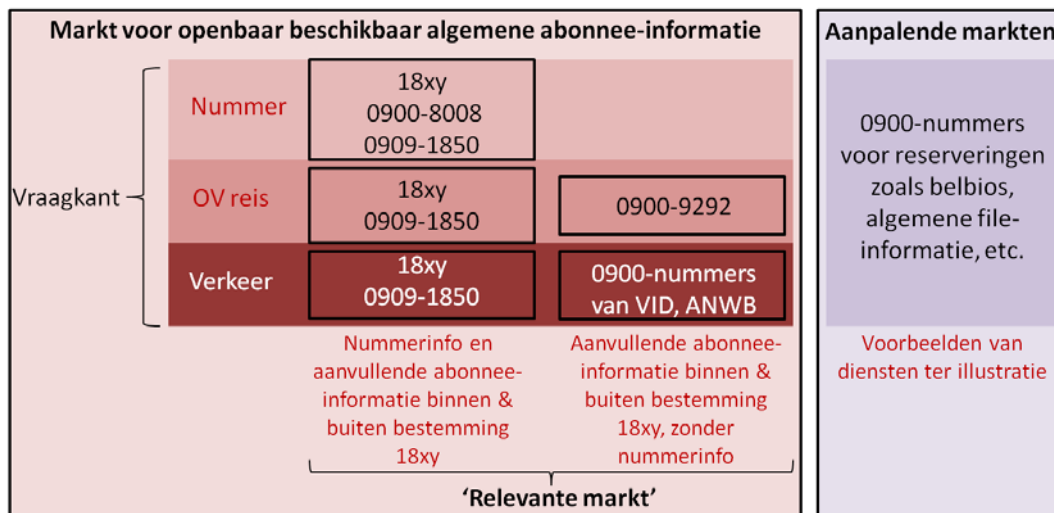
<sup>58</sup> Voor alle duidelijkheid: het is thans al wel toegestaan om aanvullende informatie op 18xy-nummers aan te bieden, maar in de praktijk gebeurt dit niet (zie paragraaf 5.1).

<sup>59</sup> Andere kanalen die zowel nummerinformatie als aanvullende abonnee-informatie aanbieden zijn in de situatie voor de verruiming alleen internetbronnen. Er zijn geen telefonische kanalen die hier aan voldoen.

<sup>60</sup> Een voorbeeld hiervan is het nummer 0900 8008 van KPN. Op dit nummer wordt echter dezelfde dienst aangeboden als op het KPN-nummer 1888, alleen het tarief is anders.

Figuur 5.1). Denk hierbij aan algemene file-informatie, reserveringsdiensten maar ook delen van de 090x-nummers die klantenservicegerichte vragen beantwoorden.

**Figuur 5.1** De vraagzijde van de markt voor openbaar beschikbaar algemene abonnee-informatie na verruiming.



Bron: SEO Economisch Onderzoek

### 5.3.2 Gevolgen voor 18xy-reeks

#### Belvolume 18xy-nummers

Doordat de 18xy-nummers na verruiming een nieuwe groep consumenten kan aanboren - namelijk die consumenten die abonnee-informatie zoeken, al dan niet in combinatie met een telefoonnummer – biedt verruiming mogelijkheden voor een toename in het belvolume van 18xy-nummers.

De verwachtingen uit de interviews wat betreft de toename in het belvolume op 18xy-nummers na verruiming lopen uiteen. Het ontbreekt echter aan marktonderzoek of anderzijds openbare informatie om de uitgesproken verwachtingen te staven. Uit onderzoek in 2002 blijkt dat het kunnen aanbieden van route-informatie, naast nummerinformatie, door 18-64 jarigen als een vooruitgang wordt gezien. Het gebruik van het toenmalige nummer 118 door deze groep zou met zeven procentpunt toenemen indien deze informatie door 118 zou worden verstrekt.<sup>61</sup> Het is echter te betwijfelen of deze toename in de huidige tijd, waarin route-informatie op vele manieren en live tijdens de rit toegankelijk is, kan worden gerealiseerd. Helaas zijn er geen recentere gegevens hierover beschikbaar.

Belvolume zou in beginsel moeten worden gewonnen op de huidige aanbieders van overige openbaar beschikbare abonnee-informatie. Zoals beschreven in paragraaf 3.2.2 daalt echter ook het belvolume op de 090x-nummers voor ov-reisinformatie en verkeersdiensten. Dit betekent dat er weinig potentie is in die markt, maar ook dat het aanboren van nieuwe klanten – een alternatief

<sup>61</sup> NIPO Consult (2002) p. 77.

voor het winnen van volume van andere partijen – niet aannemelijk is. Het is daarmee maar de vraag of 18xy-nummers door de verruiming een significante toename aan bellers zullen zien.

Ten slotte zij vermeld dat 18xy-nummers na verruiming zullen moeten investeren in deze aanvullende informatie – of deze moeten inkopen bij andere partijen – en vooral in marketingkosten om deze nieuwe groep consumenten aan te boren.

Een gedetailleerde analyse van de financiële haalbaarheid van het aanboren van deze extra markt door 18xy-spelers behoort niet tot de scope van dit onderzoek, noch een analyse van mogelijke alternatieve (innovatieve) business cases op basis van de verruiming. Gezien het verzoek tot verruimen van één van de 18xy-numeraanbieders wordt er in dit rapport van uit gegaan dat na verruiming daadwerkelijk aanvullende informatie wordt aangeboden binnen de 18xy-reeks. Daarmee zal het belvolume toenemen, maar meer dan een marginale toename in de periode dat nummerinformatie rendabel kan worden aangeboden biedt dit naar verwachting niet. Het brengt daarmee ook geen verandering in de bandbreedte voor de rendabele periode van minimaal twee tot uiterlijk tien jaar (zie 5.1).

### **Toetreding en schaarste van 18xy-nummers**

Het is niet aannemelijk dat een groot aantal partijen na de verruiming een 18xy-nummer zal aanvragen.

Na de eerdere verruiming in 2009 zijn er zeven nieuwe nummers aangevraagd terwijl er vanaf 2010 11 andere nummers zijn teruggegeven aan de ACM. Er zijn effectief nog twee spelers actief in de markt. Dit is een directe afspiegeling van het afnemende belvolume. Nummerinformatie op zichzelf lijkt daarmee niet tot verdere toetreding aan te zetten. De vraag is of de verruiming dat wel doet.

Na de verruiming kunnen huidige of nieuwe aanbieders van aanvullende openbaar abonnee-informatie een aantrekkelijk kort 18xy-nummer aanvragen om hun dienst aan te bieden. Deze partijen zijn dan volgens de nummerbestemming wel verplicht nummerinformatie aan te *kunnen* bieden. Dit betekent dat hierin moet worden geïnvesteerd, of dat nummerinformatie moet worden ingekocht bij de huidige aanbieders. Belangrijker is dat het aanbieden van diensten via een 18xy-nummer een forse marketinginspanning zal vragen om het nieuwe nummer onder de aandacht te brengen van de consument. Uit de interviews blijkt dat het niet erg waarschijnlijk is dat bestaande aanbieders van 090x-nummers een 18xy-nummer aan gaan bieden. Dit inderdaad vanwege de marketingkosten die hiermee gepaard gaan en de bijkomende moeite om nummerinformatie aan te kunnen bieden. Al met al is schaarste van het aantal beschikbare 18xy-nummers na verruiming onwaarschijnlijk.

### **Aanbod en kwaliteit van diensten**

Gegeven het verzoek om verruiming mag aangenomen worden dat minimaal één partij de intentie heeft om nummerinformatie aan te blijven bieden via de 18xy-nummerreeks. Toetreding ligt niet in de rede, wat betekent dat de status quo – met maximaal twee grote spelers – voorlopig gehandhaafd blijft. Het is daarbij aannemelijk dat de markt binnen afzienbare tijd te klein zal zijn voor twee spelers, en er één speler overblijft. Uiteindelijk zal het aanbieden van nummerinformatie



via de 18xy-nummerreeks ook voor die partij onrendabel worden. De overheid moet dan op zoek naar een andere operationalisering van de UD.

In dat proces speelt verruiming in beginsel een positieve rol: het biedt mogelijkheden voor een uitbreiding van belvolume waardoor de combinatie nummerinformatie en aanvullende abonnee-informatie mogelijk langer zal worden aangeboden dan zonder verruiming. Wel is het de vraag of de ruimte voor additionele diensten die verruiming biedt ten koste gaat van het aanbod of de kwaliteit van de nummerinformatiediensten.

Zolang er minimaal één speler is die een 18xy-nummer actief in de markt houdt, wordt er nummerinformatie aangeboden. Dit is immers de verplichting die bij een 18xy-nummer hoort. Verruiming speelt hierin, zoals gesteld, mogelijk een positieve maar zeker geen negatieve rol. In die zin is verdrukking van nummerinformatie als gevolg van de verruiming geen risico, zolang de verplichting wordt nageleefd. Handhaving van naleving is hierbij vanzelfsprekend een randvoorwaarde.

Wat er met de kwaliteit van het aanbod van nummerinformatie gebeurt als gevolg van verruiming, is op voorhand niet in te schatten. Ten eerste hangt dit sterk af van de business case voor het gezamenlijk aanbod van nummerinformatie en aanvullende abonnee-informatie. Welke rol beide diensten in het geheel spelen is een keuze van de aanbieder. Daarnaast zal dit mede afhangen van de ontwikkeling in de markt. Als consumenten met name blijven bellen voor 18xy-diensten, en aanvullende informatie slechts een bijrol vervult, is het in het belang van de aanbieder om de kwaliteit op orde te houden. Andersom is dit veel minder het geval. Daar komt bij dat er geen algemeen geaccepteerde, uniforme definitie van de kwaliteit voorhanden is. Zolang niet duidelijk is wat exact gemeten moet worden, zijn harde conclusies onmogelijk.

In paragraaf 3.1 is een aantal mogelijk kwaliteitsindicatoren opgesomd. Een voorbeeld hiervan is de wachttijd. Uiteraard is het mogelijk voor een aanbieder om hier in te bezuinigen, bijvoorbeeld door personeelsinzet te verschuiven naar aanvullende diensten. Hoewel er geen aanwijzingen zijn dat dit daadwerkelijk zal gebeuren, is het ook niet uit te sluiten. Het ligt daarom in de rede om bij een mogelijke verruiming nader te kijken naar de invulling van het begrip ‘kwaliteit’ en te beoordelen of het nodig is aanvullende zekerheden in te bouwen om kwaliteitsdaling te voorkomen.<sup>62</sup>

### 5.3.3 Gevolgen voor concurrentie

De 18xy-nummers kunnen na verruiming concurrentiedruk gaan uitoefenen op 0900-nummers die openbaar beschikbare abonnee-informatie aanbieden (zie paragraaf 5.3.1). Specifiek zou het gaan om concurrentie met 0900-9292 om de consument die op zoek is naar minstens ov-reisinformatie

---

<sup>62</sup> In art 2.3 BUDE, lid 5 staat “Het voor de abonnee-informatiedienst gebruikte abonneebestand wordt ten minste eenmaal per week geactualiseerd.”. Er worden in het Besluit universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen dus wel waarborgen ingebouwd waarvan aannemelijk is dat zij aan kwaliteit refereren. De vraag is of dit tegemoet komt aan een brede kwaliteitsdefinitie en bijbehorende, relevant geachte kwaliteitsindicatoren en of er behoefte is aan *aanvullende* zekerheden.

en met de 0900-nummers van VID en de ANWB om de consument die op zoek is naar minstens verkeersinformatie (zie Figuur 5.1).<sup>63</sup>

Het aantal rivaliserende aanbieders voor de 0900-reeks zal bestaan uit maximaal twee partijen (KNP en 1850 BV) aangezien nieuwe toetreding tot de 18xy-reeks onwaarschijnlijk is (zie vorige paragraaf). Gegeven het verzoek tot verruiming mag er ook vanuit worden gegaan dat na de verruiming daadwerkelijk aanvullende informatie wordt aangeboden binnen de 18xy-reeks. Er zal dus concurrentiedruk ontstaan. Dit is niet per definitie een probleem. Het is immers in elke markt mogelijk dat de concurrentiedruk toeneemt – door toetreding, differentiatie, innovatie et cetera – en dat wordt over het algemeen als positief bestempeld. De vraag hier is of er sprake is van ‘oneerlijke concurrentie’, waarmee hier bedoeld wordt dat partijen worden benadeeld door een van overheidswege verkregen voordeel.

Het ‘voordeel van overheidswege’ is in dit geval de relatief korte lengte van 18xy-nummers. Om concurrentie op de markt voor nummerinformatie te bewerkstelligen, dus voor een universele dienst waar anders mogelijk relatief weinig animo bij aanbieders voor zou zijn, zijn de verkorte nummers ter beschikking gesteld. Na de verruiming zouden 0900-nummers nadeel van de extra concurrentiedruk kunnen ondervinden doordat een 18xy-nummer makkelijker te onthouden is en daarmee meer consumenten aantrekt.

Als 0900-aanbieders een langer nummer als een nadeel zien, kunnen zij in beginsel zelf ook een 18xy-nummer aanvragen en profiteren van een korter nummer. Dit betekent wel dat zij marketingkosten moeten maken om dat nummer bekendheid te geven. In een markt met afnemend belvolume lijkt dit niet rendabel, en het aanvragen van een 18xy-nummer door de 0900-aanbieders geen alternatief. In potentie kan het kortere nummer na verruiming dan ook oneerlijke concurrentie opleveren voor 0900-nummers.<sup>64</sup> Om dit vast te stellen moet beoordeeld worden of 0900-nummers 18xy-nummers daadwerkelijk als concurrent zien en, zo ja, of zij daadwerkelijk last hebben van de kortere nummers in de 18xy-reeks.

### **Zijn 18xy-nummers daadwerkelijk concurrenten voor 0900-nummers?**

Het belvolume van de bestaande spelers op genoemde 0900-nummers laat reeds enige jaren een fors dalende trend zien. Het is niet aannemelijk dat een mogelijke verruiming op de 18xy-nummerreeks een relevante rol speelt ten opzichte van de hevige concurrentiedruk die 0900-nummers thans al ervaren van digitale alternatieven. Het voorbeeld van de 9292 Reisinformatiegroep is hiervoor illustratief (zie Tabel 3.1): in de periode 2005-2012 daalde het aantal ov-reisadviezen per telefoon van ruim 4,7 miljoen naar 635 duizend, terwijl het aantal ov-reisadviezen per internet in die periode steeg van ruim 40 miljoen naar ruim 456 miljoen.

Desalniettemin kan de verruiming tot verdere versplintering van het belvolume van 0900-nummers leiden en zo in een marginaliserende markt impact hebben. Maar de genoemde bedrijven zoeken eigenlijk allemaal verbreding en richten zich niet meer alleen op telefonie. Een bedrijf zal de concurrentie vooral in het geheel bezien. Zo zal de 9292 Reisinformatiegroep de mogelijk concurrentiedruk beoordelen binnen het geheel aan reisadviezen dat wordt verstrekt. Al met al valt

<sup>63</sup> Box 6 aan het einde van deze paragraaf beschrijft de gevolgen van het kunnen aanbieden van weerinformatie op 18xy-nummers na de verruiming.

<sup>64</sup> In Box 5 wordt ingegaan op andere factoren, naast het kortere nummer, die mogelijk een rol spelen bij het oordeel over oneerlijke concurrentie.

de concurrentiedruk van 18xy-nummers in het niet bij de concurrentiedruk vanuit digitale kanalen. De relatief grote impact die het in de marge kan hebben omdat de telefonische markt al zo klein is, is voor 0900-spelers minder relevant omdat zij allemaal tevens informatie via digitale kanalen aanbieden.

### **Hebben 0900-nummers daadwerkelijk last van het kortere 18xy-nummer?**

De 0900-nummers in kwestie zijn reeds lange tijd actief op hun specifieke productmarkt en hebben als zodanig naamsbekendheid opgebouwd. Dat een ander korter 18xy-nummer dezelfde diensten gaat aanbieden, betekent niet dat de bekendheid met de bestaande 0900-nummers afneemt.

Dit geldt niet voor toetreders die een 090x-nummer zouden willen gaan exploiteren, zij hebben nog geen bekendheid. Anderzijds staat hen wel de keuze vrij om een 18xy-nummer aan te vragen – zij moeten immers hoe dan ook bekendheid genereren voor een nieuw nummer. Nog los van de vraag of toetreding in een markt met afnemende omzetten aannemelijk is, hebben toetreders in beginsel de keuze tussen toetreding op een 0900-nummer of een 18xy-nummer en speelt oneerlijke concurrentie geen rol.

Indien de concurrentiedruk vanuit 18xy-nummers erg sterk zou zijn, zouden 0900-nummers zich mogelijk genoodzaakt zien op de langere termijn nieuwe investeringen in de merknaam te doen. Een marketingcampagne rond een langer nummer zou daarbij mogelijk tot hogere investeringen leiden dan rond een korter nummer. Zoals hierboven reeds geconcludeerd, is het niet aannemelijk dat 0900-aanbieders de concurrentiedruk vanuit 18xy-nummers als hoog zullen ervaren. Daarnaast ligt het niet voor de hand dat zij in een sterk afnemende markt additionele investeringen zullen doen – los van de lopende marketinguitgaven – om 0900-nummers extra onder de aandacht te brengen. Ten slotte is het daarbij nog de vraag of een korter nummer tot substantiële extra kosten leidt – hiervoor zijn geen aanwijzingen gevonden in het onderhavige onderzoek.

#### **Box 5      Andere factoren dan een korter nummer**

Naast het kortere nummer, spelen mogelijk nog andere factoren een rol in de beoordeling of er sprake is van oneerlijke concurrentie. 0900-nummers hebben een minder goed (en relatief duur) imago. Daarnaast kunnen 0900-nummers worden geblokkeerd, wat niet geldt voor 18xy-nummers. Deze nadelen worden relevant door verruiming, die leidt tot concurrentie van partijen die er op deze punten beter voor staan. Voor de discussie over verruiming zijn echter alleen de nadelen relevant die van overheidswege worden veroorzaakt. De overheid vermindert door de verruiming een belemmering voor concurrentie. Na mogelijke toetreding resulteert een nieuwe marktuitsluiting. Dat 0900-nummers een slecht imago zouden hebben, is niet door de overheid veroorzaakt. Dat er nu concurrenten op de markt komen die daarin een voorsprong hebben, is dan ook niet de overheid te verwijten. Een positief effect kan juist zijn dat 0900-aanbieders worden gedwongen hun imago te verbeteren, omdat zij niet tevreden zijn met de nieuwe marktuitsluiting. Net zoals zij al voor verruiming bepalen hoe zij zich willen positioneren ten opzichte van hun bestaande concurrenten, zoals informatievoorziening via internet. Het slechtere imago is daarom geen relevant argument in de discussie over oneerlijke concurrentie.<sup>65</sup>

<sup>65</sup> Anders geformuleerd: de concurrentie van 18xy-nummers, die op dit punt een voordeel hebben ten opzichte van 0900-nummers, is weliswaar een *bedrijfseconomisch* nadeel (voor aanbieders van 0900-nummers) maar geen *maatschappelijk* nadeel - integendeel.

De blokkade van telefoonnummers heeft vanzelfsprekend geen impact op bestaande klanten van 0900-nummers: daarvoor geldt immers dat het 0900-nummer per definitie niet is geblokkeerd. De enige impact zou kunnen liggen in nieuwe consumenten die voorheen zouden kiezen voor een 0900-nummer, maar nu voor een 18xy-nummer kiezen puur als gevolg van de *mogelijkheid* dat er geblokkeerd kan worden.<sup>66</sup> Die impact wordt als verwaarloosbaar beoordeeld.

### Conclusie

In theorie is sprake van oneerlijke concurrentie als gevolg van de voorgestelde verruiming: 18xy-aanbieders gaan concurrentiedruk uitoefenen ten opzichte van 0900-nummers en hebben daarbij het voordeel van een korter nummer. Of dit in de praktijk daadwerkelijk een relevante rol speelt voor 0900-nummers is sterk te betwijfelen.<sup>67</sup> Ten eerste is de concurrentiedruk vanuit 18xy-nummers op de relevante 0900-nummers beperkt. Ten tweede wordt het nadeel dat 0900-aanbieders ervaren van toetreders met een korter nummer als marginaal ingeschat. Of de marginale impact die het zou kunnen spelen een belemmering voor verruiming vormt, vergt uiteindelijk een politiek oordeel.

De conclusie is gebaseerd op een kwalitatieve analyse van de vraag of sprake is van oneerlijke concurrentie. De plussen en minnen leiden tot een duidelijk negatief oordeel. Deze conclusie wordt gedeeld door de marktpartijen zelf. Uit de interviews blijkt niet dat 0900-partijen een bedreiging zien in de mogelijke toetreding van 18xy-nummers tot hun respectievelijke markten. Dit zal mede samenhangen met de andere (digitale) kanalen die zij operationaliseren, de steeds beperktere rol die telefonie speelt en de relatief grote investeringen die voor een 18xy-nummer nodig zijn om aanvullende informatie aan te gaan bieden.

### Box 6      **Gevolg voor 0900-nummers van weerinformatie indien dit binnen de 18xy-reeks mag worden aangeboden**

Eén van de huidige 18xy-nummeraangebieders heeft aangegeven na de verruiming graag weerinformatie aan te willen bieden. Zoals beschreven in Box 2 valt weerinformatie momenteel niet binnen de nummerbestemming aangezien dit expliciet niet als aanvullende abonnee-informatie wordt gezien door de OPTA (inmiddels ACM). Ook na een verruiming zou deze informatie daarom niet aangeboden mogen worden. Voor de discussie is het echter wel relevant om te bekijken wat de gevolgen zouden zijn indien na verruiming ook weerinformatie mag worden verstrekt door 18xy-nummers.

Momenteel zijn er enkele 0900-nummers die weerinformatie aanbieden: RTL, Meteoconsult en MeteoVista. Het KNMI heeft enkel een telefonische dienst die weerinformatie verschaft gericht op ballonvaart en burgerluchtvaart. Naar verluidt is het volume op deze telefonische kanalen marginaal. Voor de huidige aanbieders is het aanbieden hiervan rendabel omdat de ICT reeds is afgeschreven. Wel is in de interviews de verwachting geuit dat toetreding tot deze markt financiële inspanningen vereist die het onwaarschijnlijk maken dat deze toetreding na verruiming daadwerkelijk plaatsvindt. De conclusies zoals geformuleerd voor verkeer-, file- en ov-

<sup>66</sup> Als vooraf al bekend zou zijn dat een bepaald 0900-nummer geblokkeerd wordt, is het ook geen alternatief voor een 18xy-nummer. Het levert dan zeker geen nadeel op.

<sup>67</sup> Voor een definitief oordeel moet het aantal consumenten worden ingeschat dat na de verruiming zal overstappen van één van de 0900-nummers naar een 18xy-nummer, *puur als gevolg van de kortere lengte van de nummerreeks*. Hiervoor is empirisch onderzoek onder consumenten nodig.

informatie zijn daarmee ook van toepassing op eventuele weerdiensten via de 18xy-nummerreeks.



## 6 Analyse andere invloedsfactoren

*Ontwikkelingen in de markt voor nummerinformatie kunnen impact hebben op de conclusies over de gevolgen van verruiming. Dit hoofdstuk behandelt twee mogelijke scenario's. Ten eerst de mogelijkheid dat de UD aangaande de papieren telefoongids niet wordt voortgezet. In een dergelijke scenario zullen 18xy-nummers kunnen profiteren van de consumenten die naar alternatieven voor nummerinformatie zoeken. Dit leidt naar verwachting tot een verlenging van de rendabele periode van maximaal één tot twee jaar, maar vermoedelijk korter. Een tweede scenario betreft de beëindiging van de UD voor telefonische nummerinformatie. In dat geval is er wettelijk geen noodzaak meer om de 18xy-nummerreeks in stand te houden. Nummerinformatie zal dan vermoedelijk worden aangeboden zolang als dit rendabel is. Verruiming heeft hier een (marginaal) verlengende invloed op.*

Naast de verruiming van de 18xy-bestemming zelf zijn mogelijke andere ontwikkelingen aangaande telefonische informatiediensten die relevant kunnen zijn voor de onderhavige onderzoeksvragen. Zo zal de uitkomst in de markt voor *telefonische* abonnee-informatie mogelijk afhangen van het bestaan van een substituut als een *papieren* telefoongids. Meer rudimentair, speelt de vraag of telefonische nummerinformatie een UD blijft vanzelfsprekend een bepalende rol in de markt voor telefonische abonnee-informatie en voor de vraag hoe moet worden aangekeken tegen eventuele gevolgen van de verruiming.

In dit hoofdstuk worden twee scenario's op hoofdlijnen beoordeeld:

- Uitbreiden van bestemming 18xy zonder voortbestaan van UD voor papieren gids (paragraaf 6.1),
- Uitbreiden van bestemming 18xy zonder voortbestaan Europese UD voor telefonische abonnee-informatiedienst (paragraaf 6.2):
  - Nederland volgt Europa in opheffing van UD telefonische abonnee-informatiedienst,
  - Nederland houdt UD voor telefonische abonnee-informatiedienst op nationaal niveau in stand.

### 6.1 Beëindiging UD voor papieren gids

KPN heeft in februari 2014 medegedeeld de verplichting tot het verzorgen en aanbieden van de Telefoongids en de abonnee-informatiedienst niet langer te zullen nakomen. De verzorging van de Telefoongids, in print en online, wordt verzorgd door De Telefoongids (Dtg). In beginsel moet een nieuwe partij worden gezocht voor het uitvoeren van de UD. Hieronder wordt er echter van uitgegaan dat de UD niet wordt voortgezet.

De papieren gids werd in het eerste kwartaal in 2014 maandelijks door 2,5 miljoen gebruikers geraadpleegd. Van de Nederlandse bevolking van 18 jaar en ouder maakt iets meer dan de helft (57 procent) gebruik van deze papieren gids. Hierbinnen zijn mensen van 55 jaar en ouder oververtegenwoordigd.<sup>68</sup> Hiertegenover staan 5,2 miljoen bezoeken per maand via de digitale Telefoongids en 3,8 miljoen bezoeken per maand via de mobiele app (Zoek & Vind app).<sup>69</sup> De

<sup>68</sup> De Telefoongids (2014a).

<sup>69</sup> De Telefoongids (2014b).

verschuiving van het gebruik van de papieren gids naar de online kanalen is reeds enkele jaren bezig.<sup>70</sup> Dtg verwacht zelf dat zowel consumenten als ondernemers nog maximaal 3 jaar op deze manier gebruik zullen maken van de telefonische gids, daarna zal men volgens Dtg voornamelijk gebruik willen maken van elektronische raadpleging.

Gezien het huidige belvolume op de markt voor nummerinformatie van circa 7,7 miljoen telefoontjes per jaar, kan de opheffing van de papieren telefoongids in het uiterste geval tot een aanzienlijke toename in belvolume leiden. In de praktijk zal een deel van de 2,5 miljoen maandelijkse raadplegingen naar de telefonische abonnee-informatiedienst op de 18xy-nummers overstappen en een deel naar de digitale Telefoongids of andere gidsen op het internet. Gezien de hoge penetratie van smartphones en meer algemeen de grote mate van toegang tot internet onder de Nederlandse bevolking, is het aannemelijk dat een groter deel van de 2,5 miljoen bezoekers per maand verschuift naar digitale telefoongidsen dan naar 18xy-nummers. Anderzijds wijst de oververtegenwoordiging van mensen van 55 jaar en ouder in de gebruikers van de papieren gids wel degelijk op potentie voor 18xy-nummers – aangenomen dat ouderen eerder gebruik zullen maken van een telefoondienst dan van internet als alternatief voor de papieren gids.

Desalniettemin volgt uit de interviews de verwachting van (slechts) een lichte toename in het belvolume in dit scenario. Deze toename is naar verwachting hoger indien Dtg ook stopt met het vroegere gouden gids gedeelte. In dat geval is de verwachting dat consumenten 18xy-nummers gaan bellen voor contactgegevens van bedrijven.

Het stopzetten van de papieren telefoongids verlengt logischerwijs de levensduur van de 18xy-reeks. Verruiming van de nummerbestemming lijkt hier geen relevante rol te spelen. Essentieel is dat de redenen achter de eerder beschreven verschuiving van gebruik van de papieren gids naar de digitale gids zullen blijven bestaan. Hierdoor zal het totale potentiële volume van 30 miljoen gebruikers per jaar (2,5 miljoen per maand) elk jaar dalen. Volgens Dtg duurt deze overgang nog maximaal 3 jaar, en aangenomen mag worden dat een soortgelijke periode geldt voor het mogelijke voordeel dat 18xy-nummers kunnen hebben van de opheffing van de papieren gids. Het effect van het opheffen van de papieren telefoongids zal dan grofweg maximaal één tot twee jaar zijn, maar vermoedelijk korter.<sup>71</sup> De opheffing van de papieren telefoongids zal hiermee, zowel met als zonder verruiming van de 18xy-bestemming – dat op zichzelf een marginaal effect heeft (zie 5.3.2) – leiden tot een beperkt langer voortbestaan van de 18xy-reeks.

---

<sup>70</sup> Voor beide kanalen (in print en online) geldt dat onduidelijk is hoe de gebruikers zijn verdeeld over het witte gedeelte van de gids (telefoonnummers van personen) en het vroegere gouden gids gedeelte met contactgegevens van bedrijven.

<sup>71</sup> Indien in het uitgangsscenario de rendabele periode twee tot drie jaar is, zal er gedurende die twee tot drie jaar extra volume mogelijk zijn. Daarna is volgens Dtg al het volume overgegaan naar digitale kanalen. Het is dan nog mogelijk dat het extra volume een na-ijleffect heeft, maar aangenomen mag worden dat het totale effect niet meer dan twee jaar extra oplevert voor de rendabele periode, omdat 18xy-nummers slechts een deel van het vrijvallende volume zullen overnemen.



## 6.2 Beëindiging UD voor telefonische abonnee-informatiedienst

Een verder gaande ontwikkeling dan het opheffen van de papieren telefoongids is het opheffen van de Europese UD voor telefonische abonnee-informatiediensten. Binnen dit scenario zijn twee mogelijkheden: I) Nederland volgt het Europese beleid en haalt de UD uit de Telecommunicatiewet, en II) Nederland acht het aanbieden van een telefonische abonnee-informatiedienst dusdanig belangrijk dat hier op nationaal niveau een UD voor blijft bestaan.

### 6.2.1 Nederland volgt het Europese beleid en haalt de UD uit de Telecommunicatiewet

Indien de UD voor telefonische abonnee-informatiediensten op Europees en nationaal niveau vervalt, is er vanuit de Telecommunicatiewet geen reden meer om de markt voor 18xy-nummers in stand te houden. Het teruglopende belvolume zal er dan na verloop van tijd in resulteren dat er geen private aanbieders meer zijn die een 18xy-nummer willen aanbieden. Indien de nummerbestemming wordt verruimd zal dit moment zich na een langere periode voordoen. De verruiming is hiermee slechts een verlenging van de levensduur van de 18xy-reeks.

### 6.2.2 Nederland houdt UD voor telefonische abonnee-informatiedienst op nationaal niveau in stand

Indien er op nationaal niveau wordt gekozen voor instandhouding van de UD voor telefonische abonnee-informatiediensten, verandert er niets aan de analyse in de voorgaande hoofdstukken.



## Literatuur

- 9292 Reisinformatiegroep BV (2012), Jaarverslag 2012, via <http://9292.nl/gimimage/N2/SixCols/Jaarverslag%202012.pdf>.
- ACM (2014), [www.acm.nl/nl/onderwerpen/telecommunicatie/telefoonnummers/register-met-alle-nummers/](http://www.acm.nl/nl/onderwerpen/telecommunicatie/telefoonnummers/register-met-alle-nummers/), gedownload 28 augustus 2014.
- Baker, J. B. (2007). Market definition: An analytical overview. *Antitrust Law Journal*, 129-173
- Bellen.com (2014), Nummerinformatiediensten, de opvolgers van 118, 31 juli 2014, via [www.bellen.com/mobiel/nummerinformatiediensten](http://www.bellen.com/mobiel/nummerinformatiediensten).
- Besluit van de Minister van Economische Zaken van 28 april 2006, nr. ET/ TM 6029043, houdende wijziging van het Nummerplan voor telefoon- en ISDN-diensten in verband met de invoering van een reeks korte telefoonnummers voor abonnee-informatie diensten (Besluit invoering nummerreeks voor abonnee-informatie diensten).
- Besluit van de Staatssecretaris van Economische Zaken 1 juni 2009, nr. ET/TM/9088776, houdende wijziging van het Nummerplan voor telefoon en ISDN-diensten in verband met de wijziging van de bestemming van telefoonnummers voor abonnee-informatie diensten (Besluit wijziging bestemming abonnee-informatie diensten).
- Bundesnetzagentur (2011). Directory enquiries and call connect services numbering plan. Artikel 3.1.1. Order No 53/2011.
- De Telefoongids (2014a), Persverklaring Telefoongids, 14 mei 2014, via [www.dtg.nl/over-dtg/persberichten/archief/persverklaring-telefoongids.aspx](http://www.dtg.nl/over-dtg/persberichten/archief/persverklaring-telefoongids.aspx).
- De Telefoongids (2014b), Kerncijfers & Profiel, via [www.dtg.nl/over-dtg/persberichten/kerncijfers.aspx](http://www.dtg.nl/over-dtg/persberichten/kerncijfers.aspx).
- Europese Commissie (2003), Bekendmaking van de Commissie inzake de bepaling van de relevante markt voor het gemeenschappelijke mededingingsrecht (97/C 372/03).
- Ficora (2013). Regulation on public telephone network numbering. Section 21, 16 december 2013.
- GFK (2013), Persbericht: Aantal smartphones hoger dan aantal computers, 13 december 2013, via [www.gfk.com/nl/news-and-events/press-room/press-releases/paginas/aantal-smartphones-hoger-dan-aantal-computers.aspx](http://www.gfk.com/nl/news-and-events/press-room/press-releases/paginas/aantal-smartphones-hoger-dan-aantal-computers.aspx).
- Massey, P. (2000). Market definition and market power in competition analysis: some practical issues. *Economic and Social Review*, 31(4), 309-328.
- Ministerie van Economische Zaken (2014) Kamerbrief, Brief KPN universele dienst, 21 februari 2014.

- Ministerie van Economische Zaken (2004), Besluit universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen. Geldend op 01-10-2014. Via [http://wetten.overheid.nl/BWBR0016698/geldigheidsdatum\\_01-10-2014](http://wetten.overheid.nl/BWBR0016698/geldigheidsdatum_01-10-2014).
- NIPO Consult (2002), Universele Telecomdiensten / Universal Telecoms Services, december 2002.
- Ofcom (2006). Evaluation of Directory Enquiry Services, 29 maart 2006.
- Ofcom (2012). Simplifying Non-geographic Numbers: Part B – revenue-sharing ranges (08X, 09 and 118). Consultatie, april 2012.
- OPTA (2006a), Uitkomst veiling abonnee-informatie nummers (18xy), 24 juli 2006.
- OPTA (2006b), Beleidsregels uitgifte van abonnee-informatie nummers en veilingreglement. 17 mei 2006.
- OPTA (2009), zaak 09.0262.34, 10 december 2009.
- Pollock, R. (2009). Changing the numbers: UK directory enquiries deregulation and the failure of choice. University of Cambridge, mei 2009.
- RTR (2009). Communications Parameters, Fees and Value-Added Services Ordinance (KEM-V 2009). Artikel 42.
- Scherer, F.M. en D. Ross (1990), Industrial market structure and economic performance, Boston: Houghton Mifflin Co.
- Sosnick, S. (1958), A critique of concepts of workable competition, Quarterly Journal of Economics, vol. 72, August, pp. 380-423.
- Stratix (2013) 0900-tariefmaatregel Praktische en technische implicaties van de implementatie. Hilversum, januari 2013.
- Universiteit Twente (2012), Trendrapport internetgebruik 2012. Een Nederlands en Europees perspectief. 15 november 2012.
- van der Noll, R., Poort, J., Rosenboom, N. (2011). Kopersmacht bij afname gespreksopbouw naar 0800-nummers. In opdracht voor OPTA. SEO-rapportnr. 2011-18

## Bijlage A Interviewpartners

1850 BV

9292 ov-reisinformatie

ACM

KPN

NVI

RTL (weerdienst)

VID (verkeersinformatiedienst)



## Bijlage B Resultaten quick scan buitenland

Land en gestelde vraag	Ontvangen antwoord
<b>Denemarken</b>	
A. Are DQS providers allowed to provide additional information on the subscriber concerned (for example travel information)?	Yes, if the provision of such information is allowed under the general data protection regime.
B. Are DQS providers allowed to provide information other than telephone numbers <i>without</i> providing telephone number information?	Yes, if the provision of such information is allowed under the general data protection regime.
C. Are DQS providers allowed to connect the calling customer with the subscriber concerned?	Yes
D. Are there specific types of information that DQS providers may not provide?	No, unless this is prohibited under the general data protection regime.
<b>Duitsland</b>	
A. Are DQS providers allowed to provide additional information on the subscriber concerned (for example travel information)?	DQ services are used solely to pass on, in an impartial manner, telephone number, name, address and additional information on telecommunications users. Call connection to a requested number may be part of the DQ service. Additional information is occupation, branch, type of line and co-users.
B. Are DQS providers allowed to provide information other than telephone numbers <u>without</u> providing telephone number information?	No, see answer A.
C. Are DQS providers allowed to connect the calling customer with the subscriber concerned?	Call connection to a requested number may be part of the DQ service. It is allowed to advertise a Premium Rate Service by using a DQS number. For Example: "Call 118xx and ask for 'Weather forecast'." The DQS Operator connects the caller with a 0900 number linked with the keyword 'Weather forecast' where the caller gets a Premium Rate Service.
D. Are there specific types of information that DQS providers may not provide?	Only the information mentioned in answer A. is allowed.
<b>Finland</b>	
A. Are DQS providers allowed to provide additional information on the subscriber concerned (for example travel information)?	Yes. Non profit services in certain numbers.
B. Are DQS providers allowed to provide information other than telephone numbers <u>without</u> providing telephone number information?	Yes.
C. Are DQS providers allowed to connect the calling customer with the subscriber concerned?	Yes.
D. Are there specific types of information that DQS providers may not provide?	Others than non-profit services.
<b>Noorwegen</b>	
A. Are DQS providers allowed to provide additional information on the subscriber concerned (for example travel information)?	Yes, to some extent.
B. Are DQS providers allowed to provide information other than telephone numbers <u>without</u> providing telephone number information?	We set conditions on the use of the 18xx-DQ numbers. They should only provide "numbering information services" services. However the practise has evolved, but the basis remains.
C. Are DQS providers allowed to connect the calling customer with the subscriber concerned?	Yes, but the operators cannot charge the end user as if the call was still going to the DQS. After the call completion, normal charges apply.

Land en gestelde vraag	Ontvangen antwoord
D. Are there specific types of information that DQS providers may not provide?	There is not a list of specific types of information that DQS providers may not provide.
<b>Oostenrijk</b>	
A. Are DQS providers allowed to provide additional information on the subscriber concerned (for example travel information)?	Yes, but only if the static data of the subscriber directory is used to answer these questions. eg: The question, "Where is the nearest flower shop", is allowed to answer, a question regarding the delay of a train, is not..
B. Are DQS providers allowed to provide information other than telephone numbers <u>without</u> providing telephone number information?	Yes, based on the same condition like in A
C. Are DQS providers allowed to connect the calling customer with the subscriber concerned?	Yes
D. Are there specific types of information that DQS providers may not provide?	Yes, any information which isn't based on the static data of the subscriber directory.
<b>Zweden</b>	
A. Are DQS providers allowed to provide additional information on the subscriber concerned (for example travel information)?	Other closely related information is allowed, for example profession and e-mail address.
B. Are DQS providers allowed to provide information other than telephone numbers <u>without</u> providing telephone number information?	Yes, if it is closely related information.
C. Are DQS providers allowed to connect the calling customer with the subscriber concerned?	Yes
D. Are there specific types of information that DQS providers may not provide?	No, not explicitly but DQS providers may only provide "other closely related information". PTS has recently done supervision regarding how DQS is used in Sweden and prohibited the use of services that claims "we answer everything".
<b>Ierland</b>	Geen
<b>Italië</b>	Geen
<b>Luxemburg</b>	Geen
<b>Verenigd Koninkrijk</b>	Geen
<b>België</b>	Geen







# seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . [www.seo.nl](http://www.seo.nl)