

Ontwerpbesluit
Openbaar

Autoriteit Consument & Markt



Marktanalyse vaste en mobiele gespreksafgifte

- Besluit voor nationale consultatie-

Pagina
1/109

Muzenstraat 41 | 2511 WB Den Haag
Postbus 16326 | 2500 BH Den Haag

T 070 722 20 00 | F 070 722 23 55
info@acm.nl | www.acm.nl | www.consuwijzer.nl

**Ontwerpbesluit
Openbaar**

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1 Inleiding	6
1.1 Inleiding.....	6
1.2 Huidige regulering.....	7
1.3 Aanleiding marktanalyse.....	8
1.4 Onderzoeksopzet.....	9
1.5 Proces.....	10
1.6 Opbouw besluit	11
2 Juridisch kader	12
2.1 Telecommunicatiewet	12
2.2 Jurisprudentie	13
3 De dienst gespreksafgifte.....	19
3.1 Beschrijving van de dienst gespreksafgifte	19
3.2 Samenhang met andere wholesalesverkeersdiensten	23
3.3 Aanbieders van vaste en mobiele gespreksafgifte	27
4 Marktafbakening	30
4.1 Productmarkten	30
4.2 Geografische marktafbakening.....	38
4.3 Conclusie marktafbakening	39
5 Dominantieanalyse.....	40
5.1 Inleiding.....	40
5.2 Marktaandeel	41
5.3 Toetredingsdrempels en potentiële concurrentie	43
5.4 Kopersmacht.....	44
5.5 Conclusie beoordeling aanmerkelijke marktmacht.....	47
6 Potentiële mededingingsproblemen	48
12.1 Inleiding.....	48
12.2 Analyse kader voor mededingingsproblemen	48
12.3 Toegangsweigering en –belemmering	50
6.4 Niet-prijsgelateerde mededingingsproblemen.....	52
6.5 Prijsgelateerde mededingingsproblemen.....	57
6.6 Conclusie	62

**Ontwerpbesluit
Openbaar**

7	Verplichtingen	64
7.1	Beoordelingskader verplichtingen	64
7.2	Toegangsverplichting.....	65
7.3	Tariefverplichting	77
7.4	Transparantieverplichting	97
7.5	Conclusie verplichtingen.....	101
8	Dictum	102
	Datum inwerkingtreding	104
Annex A	Tariefplafonds	106
Annex B	BULRIC model en documentatie	108
Annex C	Welvaartsanalyse	109

Ontwerpbesluit Openbaar

Samenvatting

Afbakening relevante markten

- 1 Voor een eindgebruiker die een bepaald persoon wil bellen op de meeste vaste en mobiele nummers is er geen substituuat en vormt de dienst gespreksafgifte op het individuele netwerk van het betreffende nummer een noodzakelijke bouwsteen om het gesprek tot stand te brengen. De betreffende persoon die de beller wil bereiken, is nu eenmaal vaak niet op een ander nummer – via een ander netwerk – bereikbaar. Aanbieders van gespreksafgifte op deze nummers hebben dan ook een monopoliepositie.
- 2 ACM heeft in dit besluit de volgende productmarkten afgebakend:
 - gespreksafgifte op geografische nummers, 085-, 088-, 084/087-, 0970-, 112 en 14xy- en 116xyz-nummers op een afzonderlijk vast netwerk in geheel Nederland, aangeduid als “gespreksafgifte op een afzonderlijk vast netwerk” of kortweg “vaste gespreksafgifte”; en
 - “gespreksafgifte op 06- en 0970-nummers op afzonderlijke mobiele netwerken” of kortweg “mobiele gespreksafgifte”.
- 3 Bovengenoemde relevante markten omvatten geheel Nederland, en beperken zich tot Nederland.

Dominantieanalyse

- 4 ACM concludeert dat alle aanbieders van gespreksafgifte op afzonderlijke netwerken in Nederland beschikken over aanmerkelijke marktmacht. Immers, alle aanbieders van gespreksafgifte op de relevante markten voor gespreksafgifte op afzonderlijke netwerken (op het eigen netwerk) beschikken over een marktaandeel van 100 procent. Daarnaast is er sprake is van absolute toetredingsdrempels, als gevolg waarvan potentiële concurrentie op de markten voor gespreksafgifte geheel afwezig is. Er is onvoldoende kopersmacht om aanbieders te verhinderen zich onafhankelijk op te stellen van hun afnemers (en uiteindelijk eindgebruikers) of concurrenten op andere markten (vast/mobiel) bij het aanbieden van gespreksafgifte. Er zijn ook geen andere factoren die ertoe leiden dat aanbieders van gespreksafgifte niet over AMM beschikken.
- 5 Als gevolg hiervan kunnen zich de volgende mededingingsbeperkende gedragingen voordoen:

Ontwerpbesluit Openbaar

- toegangsbelemmeringen zoals het achterhouden van informatie, vertragingstactieken, onbillijke voorwaarden, kwaliteitsdiscriminatie waarbij de kwaliteit daalt onder een bepaald redelijk minimumniveau, strategisch productontwerp en koppelverkoop;
- buitensporig hoge tarieven; en
- marge-utholling.

Verplichtingen

6 Ter voorkoming van de geconstateerde potentiële mededingingsproblemen en met het oog op het doel van de regulering, legt ACM de volgende verplichtingen op:

- toegangsverplichting; aanbieders moeten toegang tot gespreksafgifte en interconnectie bieden. Daarnaast moeten zij bijbehorende faciliteiten beschikbaar stellen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de toegang aan aanbieders van gespreksafgifte en interconnectie;
- tariefregulering, zowel voor afgifte per minuut als voor interconnectie, op basis van een kostengeoriënteerd tarief (pure BULRIC). Het tariefplafond voor vaste gespreksafgifte bedraagt 0,138 eurocent per minuut. Het tariefplafond voor mobiele gespreksafgifte bedraagt 0,599 eurocent minuut;
- transparantieverplichting; aanbieders van gespreksafgifte worden verplicht om op een bepaalde wijze bepaalde informatie bekend te maken over tarieven en andere voorwaarden van toegang ten behoeve van gespreksafgifte bij eindgebruikers op zijn netwerk. Specifiek voor KPN-vast geldt de verplichting tot het publiceren van een referentieaanbod.

Het besluit treedt op 1 mei 2017 in werking.

Ontwerpbesluit

Openbaar

1 Inleiding

1.1 Inleiding

1. Op grond van hoofdstuk 6A van de Telecommunicatiewet (hierna: Tw) dient de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) bepaalde relevante markten in de elektronische communicatiesector te onderzoeken om vast te stellen of op die markten sprake is van daadwerkelijke concurrentie dan wel dat op de markten ondernemingen beschikken over aanmerkelijke marktmacht (hierna: AMM). Aan ondernemingen die beschikken over AMM legt ACM passende verplichtingen op.

2. Dit besluit betreft de wholesalemarkten voor gespreksafgifte op afzonderlijke openbare telefoonnetwerken, verzorgd op een vaste locatie, en voor gespreksafgifte op afzonderlijke mobiele netwerken. Deze markten zijn in de aanbeveling relevante markten (hierna: Aanbeveling relevante markten) van de Europese Commissie (hierna: de Commissie) opgenomen als markt 1 (vaste gespreksafgifte) en markt 2 (mobiele gespreksafgifte).¹

3. De dienst gespreksafgifte wordt door aanbieders bij elkaar ingekocht, zodra een gebruiker van het ene netwerk een gebruiker op het ander netwerk wil bellen. Wanneer een eindgebruiker van vaste of mobiele telefonie die is aangesloten op het netwerk van aanbieder A, een andere eindgebruiker wil bellen die is aangesloten op het netwerk van een andere aanbieder B, dient het gesprek over zowel netwerk A als B te worden gerouteerd. Beide netwerken (A en B) moeten dan direct of indirect met elkaar zijn verbonden. Het routeren van het gesprek over het netwerk van aanbieder B naar de eindgebruiker die wordt gebeld, is de dienst gespreksafgifte. Die dienst wordt door aanbieder B aan aanbieder A geleverd.

4. Vaste en mobiele gespreksafgifte zijn dus diensten die aanbieders met een vast respectievelijk mobiel telefonienetwerk leveren om een inkomend gesprek te routeren naar een nummer dat via hun netwerk is aangesloten. De dienst wordt ingekocht door andere aanbieders van telefonie die zelf vaak ook gespreksafgifte leveren voor verkeer naar nummers aangesloten op hun netwerk. Het betreft dus diensten die wederzijds door aanbieders bij elkaar worden ingekocht. De tarieven die aanbieders elkaar over en weer in rekening brengen zijn thans door

¹ Aanbeveling van de Commissie van 9 oktober 2014 betreffende relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronische communicatiesector die aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen overeenkomstig Richtlijn 2002/21/EG van het Europese Parlement en de Raad inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten, *PbEU* 2014, L295/79.

Ontwerpbesluit Openbaar

ACM vastgesteld in de marktanalyse vaste en mobiele gespreksafgifte van 8 augustus 2013 (hierna: het FTA-MTA-4-besluit).

5. In dit hoofdstuk wordt daarom in paragraaf 1.2 eerst stilgestaan bij de huidige regulering van gespreksafgifte. Vervolgens wordt in paragraaf 1.3 ingegaan op de aanleiding voor de marktanalyse. In paragraaf 1.4 wordt de opzet beschreven van het onderzoek voor de komende reguleringsperiode. In paragraaf 1.5 tenslotte wordt het proces van deze marktanalyse besproken. In paragraaf 1.6 wordt de opzet van het besluit behandeld.

1.2 Huidige regulering

6. ACM heeft in het FTA-MTA-4-besluit alle toenmalig actieve aanbieders van vaste gespreksafgifte aangewezen als aanbieder met AMM op de markt voor vaste gespreksafgifte. De daarin opgelegde verplichtingen zijn weergegeven in onderstaande tabel 1. De tariefregulering van vaste gespreksafgifte is in beginsel voor alle aanbieders gelijk en betreft zowel de tarieven voor het afleveren van gesprekken (minuuttarief) als de tarieven voor interconnectie, ofwel het koppelen op de netwerken. De verplichtingen 'non-discriminatie' en 'gescheiden boekhouding' zijn niet opgelegd.

Verplichting	KPN	Overige aanbieders
tariefregulering (minuuttarief) ²	X	X
tariefregulering (interconnectie)	X	X
toegang - regionaal	X	X
transparantie	X	X
referentieaanbod	X	
non-discriminatie		
gescheiden boekhouding		

Tabel 1: Geldende verplichtingen voor vaste gespreksafgifte op grond van FTA-MTA-4-besluit.

7. Op dit moment zijn aanbieders van mobiele gespreksafgifte eveneens onderworpen aan regulering. De aan deze aanbieders opgelegde verplichtingen zijn weergegeven in onderstaande tabel.

² Op 27 augustus 2013 heeft het CBb (ECLI:NL:CBB:2013:99) een voorlopige voorziening getroffen ten aanzien van de tariefregulering in die zin dat de eis van kostenoriëntatie op basis van plus BULRIC in plaats van pure BULRIC.

Ontwerpbesluit Openbaar

Verplichting	Mobiele aanbieders
tariefregulering (minuuttarief) ³	X
tariefregulering (interconnectie)	X
toegang (de facto nationaal)	X
transparantie	X
referentieaanbod	
non-discriminatie	
gescheiden boekhouding	

Tabel 2. Geldende verplichtingen voor mobiele gespreksafgifte op grond van FTA-MTA-4-besluit.

1.3 Aanleiding marktanalyse

8. In de Aanbeveling relevante markten geeft de Commissie aan welke productmarkten in de elektronische communicatiesector *a priori* voor *ex-anteregulering* in aanmerking komen. De markt voor vaste gespreksafgifte is daarin opgenomen als markt 1 en de markt voor mobiele gespreksafgifte als markt 2. De Commissie heeft deze markten als volgt omschreven:

Markt 1: Wholesalegespreksafgifte op afzonderlijke openbare telefoonnetwerken, verzorgd op een vaste locatie;

Markt 2: Wholesalegespreksafgifte op afzonderlijke mobiele netwerken.

9. De Aanbeveling relevante markten is in 2014 herzien, maar uit de toelichting bij de Aanbeveling relevante markten volgt dat de marktdefinitie in de herziene Aanbeveling relevante markten overeenkomt met die uit de vorige versie van de Aanbeveling relevante markten.⁴

10. Nu de markten voor vaste en mobiele gespreksafgifte volgens de Aanbeveling relevante markten voor *ex-anteregulering* in aanmerking komen, dient ACM deze markten overeenkomstig artikel 6a.1, eerste lid jo. artikel 6a.1, derde lid, van de Tw af te bakenen en te onderzoeken.

11. In artikel 6a.4 van de Tw is verder bepaald dat ACM binnen drie jaar na een marktanalysebesluit de opgelegde verplichtingen moet heroverwegen. In het besluit FTA MTA-4 heeft ACM geconcludeerd dat de markt voor vaste gespreksafgifte en de markt voor mobiele

³ Op 27 augustus 2013 heeft het CBb een voorlopige voorziening getroffen ten aanzien van de tariefregulering in die zin dat de eis van kostenoriëntatie op basis van plus BULRIC in plaats komen van pure BULRIC.

⁴ Zie de Explanatory note bij de Aanbeveling, blz. 53.

Ontwerpbesluit Openbaar

gespreksafgifte niet daadwerkelijk concurrerend zijn en heeft zij alle ondernemingen die op deze markten actief zijn aangewezen als onderneming met AMM als bedoeld in artikel 6a.2, eerste lid, van de Tw. Om (potentiële) mededingingsproblemen op te lossen en te voorkomen, heeft ACM de hiervoor in paragraaf 1.2 genoemde verplichtingen opgelegd.

12. Op 27 augustus 2013 heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb)⁵ een voorlopige voorziening getroffen ten aanzien van de tariefregulering in het FTA-MTA-4-besluit in die zin dat de eis van kostenoriëntatie op basis van plus Bulric geldt in plaats van pure Bulric.⁶ Voor het overige zijn de verplichtingen vooralsnog in stand gelaten. De bodemprocedure is op het moment dat dit besluit is genomen nog niet afgerond. Deze procedure en de stand van zaken op het moment dat dit besluit is genomen wordt beschreven in hoofdstuk 2 van dit besluit.

13. Nu de markten voor vaste en mobiele gespreksafgifte in het FTA-MTA-4-besluit zijn gereguleerd is ACM, gelet op het tijdsverloop vanaf het moment dat dit besluit is genomen, gehouden om de markt voor gespreksafgifte opnieuw te onderzoeken. In de navolgende paragraaf wordt de daarbij gevolgde onderzoeksopzet besproken.

1.4 Onderzoeksopzet

14. Bij de afbakening van de relevante markten en het bepalen van passende verplichtingen in geval van AMM op deze markten is van belang dat de marktanalyse uitgaat van een hypothetische situatie waarin geen regulering geldt die de uitkomsten⁷ van de analyse beïnvloedt (greenfield benadering). Het effect van bestaande AMM-regulering op deze markt wordt hierbij buiten de analyse gehouden.

15. Deze marktanalyse gaat uit van de eerder in andere besluiten afgebakende retailmarkten. Voor vaste gespreksafgifte zijn de onderliggende retailmarkten afgebakend in het marktanalysebesluit vaste telefonie.⁸ Voor mobiele afgifte zijn de onderliggende retailmarkten voor mobiele diensten in eerdere marktanalyses concurrerend bevonden. ACM heeft geen aanwijzingen om aan te nemen dat dit de komende reguleringsperiode niet het geval zal zijn.

⁵ ECLI:NL:CBB:2013:99.

⁶ Bulric staat voor Bottom-Up Long-Run Incremental Costs.

⁷ Uitkomsten vooral in termen van de aan- of afwezigheid van AMM en potentiële mededingingsproblemen.

⁸ Marktanalyse vaste telefonie, van 1 mei 2012 met kenmerk OPTA/AM/2012/201189, op 18 juli 2016 is een ontwerp marktanalysebesluit vaste telefonie (kenmerk ACM/DTVP?2016/16203950) voor de periode na 2016 gepubliceerd.

Ontwerpbesluit Openbaar

16. De huidige (hiervoor in paragraaf 1.2 beschreven) regulering adresseert de in eerdere besluiten vastgestelde potentiële problemen en heeft een grote invloed op de markten. Bij de afbakening en analyse van de afgiftemarkten zonder regulering kan dan ook maar beperkt gebruik worden gemaakt van de feitelijke situatie en gedragingen. Die worden immers voor een groot deel bepaald en gebonden door regulering. Hierdoor heeft de analyse noodzakelijkerwijs vaak primair het karakter van een analyse van prikkels en mogelijkheden van partijen (aanbieders, afnemers en gebruikers) waaruit wordt beredeneerd wat er kan gebeuren, daar waar mogelijk ondersteund met feitelijke gegevens.

1.5 Proces

17. Voor de start van deze marktanalyse heeft ACM interviews gehouden met een aantal representatieve marktpartijen.⁹ De interviews hadden tot doel te inventariseren op welke onderwerpen de in het kader van de marktanalyse te versturen vragenlijst zich vooral zou moeten richten.

18. Op 24 december 2015 heeft ACM een vragenlijst gestuurd naar betrokken partijen om voor de analyse relevante informatie te verkrijgen van aanbieders en afnemers.¹⁰

19. Partijen met een marktaandeel van meer dan vijf procent op de retailmarkt voor vaste of mobiele telefonie waren verplicht de vragenlijst te beantwoorden, voor andere partijen was beantwoording van de vragen facultatief. De vragenlijsten zijn op uiterlijk 2 februari 2016 beantwoord door een tiental marktpartijen.¹¹ ACM heeft deze antwoorden meegenomen in haar analyse en besluitvorming.

20. In het kader van deze marktanalyse heeft ACM kostenmodellen laten updaten door Analysys Mason. Het betreft twee kostenmodellen: een voor vaste aanbieders en een voor mobiele aanbieders. Het gaat om zogenaamde BULRIC modellen.

21. ACM heeft marktpartijen betrokken bij de update van die modellen via een Industry Group (hierna: IG). Deze IG is twee maal bijeen geweest op 7 december 2015 en 18 april 2016. Verder is een vragenlijst aan marktpartijen gestuurd en hebben zij hun zienswijze op het model aan ACM en Analysys Mason kenbaar kunnen maken. Zienswijzen zijn ontvangen van KPN, T-Mobile en Vodafone. De resultaten van het onderzoek naar de kostenmodellering zijn opgenomen als Annex B bij dit besluit.

⁹ BT, KPN, Tele2, T-Mobile, Verizon, Vodafone en Ziggo.

¹⁰ ACM/DTVP/2015/207922

¹¹ BCPA, BT, Colt, KPN, SpeakUp, Tele2, T-Mobile, Vodafone, Voiceworks, Ziggo.

Ontwerpbesluit Openbaar

22. Op 18-11-2016 heeft ACM overeenkomstig artikel 6b.1 van de Tw het ontwerpbesluit bekendgemaakt. De zienswijzen van belanghebbenden en de reactie van ACM daarop zijn opgenomen in Annex [PM] .

23. Op [datum] heeft ACM op grond van artikel 6b.2, eerste lid, van de Tw het ontwerpbesluit voorgelegd aan de Commissie, de nationale regelgevende instanties (hierna: NRI's) en BEREC.¹² Op [datum] heeft ACM een schriftelijke reactie van de Commissie ontvangen, waarin de Commissie [PM reactie]. [PM Van de andere lidstaten en BEREC is wel/geen reactie ontvangen].

1.6 Opbouw besluit

24. ACM beschrijft in hoofdstuk 2 het juridisch kader en de relevante jurisprudentie. In hoofdstuk 3 wordt de dienst gespreksafgifte beschreven en worden de partijen benoemd die deze dienst leveren. In de hoofdstukken 4 tot en met 7 voert ACM de eigenlijke marktanalyse uit. In hoofdstuk 8 is het dictum opgenomen.

25. In hoofdstuk 4 worden de relevante markten afgebakend. Vervolgens wordt een dominantieanalyse uitgevoerd in hoofdstuk 5 van dit besluit. De potentiële mededingingsproblemen die het gevolg kunnen zijn van het bestaan van aanmerkelijke marktmacht worden geanalyseerd in hoofdstuk 6. In hoofdstuk 7 stelt ACM vast welke verplichtingen geschikt en noodzakelijk zijn en op welke wijze deze nader worden ingevuld. Het dictum staat in hoofdstuk 8.

26. De tariefplafonds die worden opgelegd, zijn weergegeven in Annex A. Annex B bevat de documentatie bij het BULRIC-model. In Annex C1 is de welvaartsanalyse opgenomen. Annex C2 bevat de toelichting op de welvaartsanalyse en de uitkomsten.

¹² BEREC (Body of European Regulators for Electronic Communications) is een samenwerkingsverband tussen 27 NRI's en de Commissie, opgericht om samenwerking en coördinatie tussen de NRI's en de Commissie vorm te geven om zo de ontwikkeling van een interne markt voor elektronische communicatie te bevorderen. BEREC en het daarbij behorende Bureau zijn ingesteld bij Verordening (EG) nr. 1211/2009, *PbEU* 2009, L 337/1.

Ontwerpbesluit Openbaar

2 Juridisch kader

2.1 Telecommunicatiewet

27. ACM neemt dit besluit op grond van de bepalingen van de hoofdstukken 6a en 6b van de Tw waarmee het juridisch kader zoals dit op Europees niveau is vormgegeven is geïmplementeerd. In de Tw is onder meer het navolgende bepaald.

28. In artikel 1.3, tweede lid, van de Tw is bepaald dat ACM bij de uitoefening van haar taken en bevoegdheden zoveel mogelijk rekening houdt met hiervoor relevante aanbevelingen van de Commissie en door BEREC gegeven adviezen en gemeenschappelijke standpunten.

29. Op grond van artikel 6a.1, eerste lid, van de Tw is de Aanbeveling relevante markten, die de markten bevat die volgens de Commissie a priori in aanmerking komen voor regulering, het startpunt voor de bepaling van de te onderzoeken markt. Voorafgaand aan deze analyse moet de concurrentiesituatie op de onderliggende retailmarkten in afwezigheid van regulering worden onderzocht.

30. Daarnaast volgt uit artikel 6a.1, tweede lid, van de Tw onder andere dat ACM markten moet bepalen als dit voortvloeit uit artikel 6a.4, eerste lid, van de Tw. In artikel 6a.4 van de Tw is bepaald dat ACM binnen drie jaar na een marktanalysebesluit de opgelegde verplichtingen moet heroverwegen. ACM kan ook een onderzoek starten als daar naar haar oordeel aanleiding toe is.

31. Vervolgens moet ACM op grond van artikel 6a.1, derde lid, van de Tw, de afgebakende markt onderzoeken. Met dit onderzoek stelt ACM, gelet op artikel 6a.1, vijfde lid, onder a, van de Tw, vast of de betreffende markt al dan niet concurrerend is en of hierop ondernemingen actief zijn die beschikken over AMM. AMM stelt een onderneming in staat zich in belangrijke mate onafhankelijk te gedragen van haar concurrenten, klanten en uiteindelijk consumenten.

32. Als uit het onderzoek blijkt dat een relevante markt niet daadwerkelijk concurrerend is, stelt ACM vast welke ondernemingen beschikken over AMM, en legt zij ieder van hen op grond van artikel 6a.2, eerste lid, van de Tw, voor zover passend, verplichtingen op. Verplichtingen zijn volgens artikel 6a.2, derde lid, van de Tw passend als deze op de markt geconstateerde problemen voorkomen of oplossen en in het licht van de doelstellingen van artikel 1.3 van de Tw proportioneel en gerechtvaardigd zijn. In artikel 1.3 van de Tw is aangegeven dat besluiten van ACM moeten bijdragen aan het bevorderen van concurrentie, de ontwikkeling van de

12/109

Ontwerpbesluit Openbaar

interne markt en het bevorderen van eindgebruikersbelangen wat betreft keuze, prijs en kwaliteit.

33. De artikelen 6a.6 tot en met 6a.11 van de Tw geven ACM de mogelijkheid de in die artikelen genoemde verplichtingen op wholesaleniveau op te leggen. Wanneer wholesaleverplichtingen niet toereikend zijn om daadwerkelijke concurrentie te bewerkstelligen of eindgebruikersbelangen te beschermen, kan ACM op grond van de artikelen 6a.12 tot en met 6a.15 van de Tw de daarin genoemde verplichtingen op eindgebruikersniveau opleggen.

34. Op grond van artikel 1.3, tweede lid, van de Tw houdt ACM in haar onderzoek zo veel mogelijk rekening met de relevante Aanbevelingen van de Commissie en adviezen en gemeenschappelijke standpunten van BEREC. ACM houdt verder op grond van artikel 6a.1, zevende lid, van de Tw rekening met door de Commissie op grond van artikel 15, tweede lid, richtlijn 2002/21/EG¹³ (hierna: Kaderrichtlijn) vastgestelde richtsnoeren.

35. Op grond van artikel 6b.1, eerste lid, van de Tw is op de voorbereiding van een besluit bedoeld in onder meer de artikelen 6a.2 en 6a.3 van de Tw, afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) van toepassing. Dit betekent dat ACM in de genoemde gevallen een ontwerpbesluit moet consulteren onder toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure.

36. Naast de nationale consultatie dient ACM een besluit, als dat van invloed is op de handel tussen de lidstaten, op grond van artikel 6b.2, eerste lid, van de Tw voor te leggen aan de Commissie, de NRI's als bedoeld in artikel 7 van de Kaderrichtlijn en BEREC. ACM houdt in haar besluitvorming zo veel mogelijk rekening met de zienswijzen van deze organen.

2.2 Jurisprudentie

37. De marktanalyses gesprekafgifte zijn steeds door het CBb beoordeeld. In het kader van deze marktanalyses acht ACM de volgende uitspraken in het bijzonder van belang.

¹³ Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten, *PbEG* 2002, L 108, zoals laatstelijk gewijzigd op 25 november 2009, *PbEU* 2009, L 337.

Ontwerpbesluit Openbaar

38. Op 31 augustus 2011 heeft het CBb uitspraak gedaan op het beroep tegen het marktanalysebesluit FTA-MTA-3.¹⁴ Daarin overweegt het CBb, voor zover hier van belang, het volgende.

[4.8.3.1] Het College ziet geen grond te betwijfelen dat een tariefverplichting een geschikte maatregel is om voornoemde mededingingsproblemen [ACM: o.a. hanteren van buitensporige tarieven] te remediëren. (...) Het voorgaande wil echter niet zeggen dat OPTA, gegeven de passendheid van een tariefverplichting als zodanig, bij de nadere invulling van deze verplichting niet behoeft te onderzoeken of ook deze invulling passend is. Het College zal derhalve de vraag beantwoorden of een tariefmaatregel op basis van pure BULRIC passend is, dan wel OPTA met een lichtere vorm van tariefregulering had dienen te volstaan.

(...)

4.8.3.3 Naar vaste jurisprudentie van het College (zie bijvoorbeeld overweging 11.6 van de uitspraak van 29 augustus 2008, LJN: AY7997) dient OPTA overeenkomstig artikel 3:4, eerste lid, Awb de belangen af te wegen die rechtstreeks bij het opleggen van verplichtingen in het kader van een marktanalysebesluit zijn betrokken. Artikel 6a.2, derde lid, Tw dient te worden beschouwd als een bepaling die geen afbreuk doet aan deze verplichting, maar hieraan een nadere invulling geeft. Een tariefbepaling is passend indien deze is gebaseerd op de aard van het op de desbetreffende markt geconstateerde probleem en in het licht van de doelstellingen van artikel 1.3 Tw proportioneel en gerechtvaardigd is.

(...) Deze doelstellingen worden derhalve beschouwd als de door regulering te dienen belangen, waartegen de belangen van de gereguleerde partijen dienen te worden afgewogen.

Het College leest in het cursief weergegeven gedeelte [van de Memorie van Toelichting] een nadere aanduiding van de door OPTA na te streven doelen, maar leidt hieruit niet af dat OPTA is gehouden tot het opleggen van de prijsmaatregel die de consument maximaal voordeel oplevert, ongeacht de gevolgen hiervan voor de gereguleerde partijen. (...)

39. Het CBb stelt vervolgens vast dat tariefregulering op grond van pure BULRIC ingrijpende gevolgen heeft voor mobiele aanbieders en stelt de vraag of de aard van het geconstateerde mededingingsprobleem dusdanig is dat, gegeven deze gevolgen, tariefregulering op grond van pure BULRIC passend is. Het CBb beantwoordt deze vraag, na weging van de argumenten die ACM heeft aangevoerd, ontkennend. Het CBb vervolgt dan:

¹⁴ ECLI:NL:CBB:2011:BR6195.

Ontwerpbesluit Openbaar

4.8.3.7 Het voorgaande wordt niet anders doordat de Commissie in de aanbeveling van 7 mei 2009 inzake de regelgeving voor afgiftetarieven van vaste en mobiele telefonie in de EU (2009/396/EG; hierna: de Aanbeveling gespreksafgiftetarieven) pure BULRIC heeft aanbevolen als passende tariefmaatregel op de gespreksafgiffemarkten. Dat artikel 19, eerste lid, Kaderrichtlijn, bepaalt dat de lidstaten er voor zorgen dat de nationale regelgevende instanties bij de uitvoering van hun taken zoveel mogelijk rekening houden met de aanbevelingen van de Commissie, doet niet af aan de verplichting van OPTA om af te wijken van de - niet-bindende - Aanbeveling gespreksafgiftetarieven indien zij anders in strijd zou handelen met bepalingen van nationaal recht.

4.8.3.7 De conclusie luidt dat OPTA de MTA-tarieven niet heeft mogen baseren op pure BULRIC. Dictumonderdeel XVIII van het marktanalysebesluit dient daarom te worden vernietigd wegens strijd met artikel 6a.2, eerste lid, aanhef en onder a, en derde lid, Tw, voor zover OPTA daarin heeft verwezen naar de in Annex A, onder 2 opgenomen tariefplafonds voor mobiele gespreksafgifte.

40. In het kader van het beroep tegen het MTA-FTA-4-besluit, waarin ACM wederom op basis van haar analyse heeft geconstateerd dat pure BULRIC als tariefmaatregel opgelegd moet worden, heeft het CBb bij wijze van voorlopige voorziening besloten de door ACM vastgestelde tarieven te schorsen en daarvoor op plus BULRIC gebaseerde tarieven in de plaats te stellen.¹⁵ In deze uitspraak heeft het CBb het volgende overwogen:

7.10.4 Pure BULRIC is voor een marktpartij die gespreksafgifte aanbiedt een belastender vorm van tariefregulering dan plus BULRIC, aangezien in pure BULRIC een mark-up voor niet-incrementele kosten ontbreekt. Als pure BULRIC en plus BULRIC beide effectief het gesignaleerde (potentiële) mededingingsrisico op de van belang zijnde markt(en) ondervangen, dan heeft ACM, zo volgt uit de uitspraak van 31 augustus 2011, naar nationaal recht geen vrije keuze uit beide maatregelen. In dat geval is ACM gehouden de minst belastende maatregel op te leggen. Naar voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter berust het standpunt van verzoeksters dat een tariefmaatregel op basis van pure BULRIC in geen enkel geval een passende verplichting kan vormen dan ook op een onjuiste lezing van de uitspraak van 31 augustus 2011.

¹⁵ ECLI:NL:CBB:2013:99.

Ontwerpbesluit Openbaar

41. In de daarop volgende bodemprocedure heeft CBb aanleiding gezien om prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJ).¹⁶ Op 28 april 2016 heeft advocaat-generaal Mengozzi zijn conclusie uitgebracht.¹⁷ Het HvJ heeft vervolgens op 15 september 2016 uitspraak gedaan.¹⁸

42. De eerste prejudiciële vraag van het CBb luidt:

Dient artikel 4, eerste lid, van de kaderrichtlijn, gelezen in samenhang met de artikelen 8 en 13 van de toegangsrichtlijn, aldus te worden uitgelegd dat het de nationale rechterlijke instantie in beginsel is toegestaan om in een geschil over de rechtmatigheid van een door de [NRI] opgelegd kostengeoriënteerd tarief in de wholesalemarkt voor gespreksafgifte anders te oordelen dan overeenkomstig [...] aanbeveling [2009/396], waarin pure-BULRIC wordt aanbevolen als passende tariefmaatregel op de gespreksafgiftemarkten, indien dit naar zijn oordeel geboden is op basis van de feitelijke omstandigheden van de door hem te beoordelen zaak en/of overwegingen van nationaal c.q. supranationaal recht?

43. Ten aanzien van deze vraag overweegt het HvJ het volgende:

38. Bij de oplegging van verplichtingen inzake prijscontrole en kostentoe rekening op grond van artikel 13 van de toegangsrichtlijn dienen de NRI's in beginsel dan ook de aanwijzingen in aanbeveling 2009/396 op te volgen. Slechts indien de NRI's bij hun beoordeling van een concrete situatie blijkt dat het in die aanbeveling voorgestane „pure Bulric”-model in de omstandigheden van het geval niet passend is, kunnen zij daarvan onder motivering van hun standpunt afwijken.

(...)

40. Een nationale rechter kan (...) afwijken van aanbeveling 2009/396 wanneer aan hem een geschil over de rechtmatigheid van tariefverplichtingen als opgelegd door een NRI met toepassing van de artikelen 8 en 13 van de toegangsrichtlijn wordt voorgelegd.

41. Niettemin is het vaste rechtspraak van het Hof dat de nationale rechterlijke instanties gehouden zijn deze aanbevelingen bij de beslechting van de bij hen aanhangige geschillen in aanmerking te nemen, ook al hebben zij geen bindende kracht, met name

¹⁶ CBb 13 januari 2015, ECLI:NL:CBB:2015:4.

¹⁷ Zaak C-28/15, A.-G. P. Mengozzi.

¹⁸ Zaak C-28/15, Arrest van het Hof (Tweede kamer) van 15 september 2016.

Ontwerpbesluit Openbaar

wanneer zij duidelijkheid verschaffen over de uitlegging van nationale bepalingen die ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld, of wanneer zij bedoeld zijn om dwingende Unierechtelijke bepalingen aan te vullen (arrest van 24 april 2008, Arcor, C-55/06, EU:C:2008:244, punt 94 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

42. Bijgevolg kan een nationale rechter in het kader van de rechterlijke toetsing van een op grond van de artikelen 8 en 13 van de toegangsrichtlijn door een NRI vastgesteld besluit slechts afwijken van aanbeveling 2009/396 indien hij van oordeel is dat redenen verband houdend met de feitelijke omstandigheden van het geval, en met name met de specifieke kenmerken van de markt van de betrokken lidstaat, dat vereisen, zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in punt 78 van zijn conclusie.

44. Gelet hierop concludeert het HvJ dat in antwoord op de eerste vraag, de relevante bepalingen uit het toepasselijke Europese reguleringskader:

1) (...)aldus [moeten] worden uitgelegd dat een nationale rechterlijke instantie waarbij een geschil aanhangig is over de rechtmatigheid van een door een nationale regelgevende instantie opgelegde tariefverplichting ten aanzien van het aanbieden van diensten voor vaste en mobiele gespreksafgifte, slechts mag afwijken van aanbeveling 2009/396/EG van de Commissie van 7 mei 2009 inzake de regelgeving voor afgiftetarieven van vaste en mobiele telefonie in de EU – waarin het „pure Bulric“-kostenberekeningsmodel (Bottom-Up Long-Run Incremental Costs) wordt voorgestaan als passende tariefmaatregel op de markt voor gespreksafgifte – indien zij van oordeel is dat redenen verband houdend met de feitelijke omstandigheden van het geval, en met name met de specifieke kenmerken van de markt van de betrokken lidstaat, dat vereisen.

45. De tweede vraag, die uit meerdere deelvragen, bestaat wordt door het Hof als volgt samengevat.

44. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of het Unierecht aldus moet worden uitgelegd dat een nationale rechterlijke instantie waarbij een geschil aanhangig is over de rechtmatigheid van een door een NRI opgelegde tariefverplichting ten aanzien van het aanbieden van diensten voor vaste en mobiele gespreksafgifte, mag beoordelen of deze verplichting evenredig is aan de in artikel 8 van de kaderrichtlijn en artikel 13 van de toegangsrichtlijn genoemde doelstellingen en daarbij mag laten meewegen dat die verplichting strekt tot bescherming van de belangen van eindgebruikers op een retailmarkt die niet voor regulering in aanmerking komt.

17/109

Ontwerpbesluit Openbaar

45. *In dit verband vraagt de verwijzende rechter zich ook af of hij van een NRI mag vergen dat zij aantoont dat met die verplichting de in artikel 8 van de kaderrichtlijn bedoelde doelstellingen daadwerkelijk worden verwezenlijkt.*

46. Ten aanzien van het eerste deel van de tweede vraag overweegt het Hof onder meer:

51. *Zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in punt 82 van zijn conclusie, ontnemt het feit dat een tariefmaatregel is gebaseerd op aanbeveling 2009/396 de nationale rechter niet de bevoegdheid om te toetsen of die verplichtingen evenredig zijn aan de in artikel 8 van de kaderrichtlijn en artikel 13 van de toegangsrichtlijn vermelde doelstellingen.*

52. *Derhalve mag een nationale rechter die heeft te beslissen op een beroep tegen een besluit van een NRI waarbij het in aanbeveling 2009/396 voorgestane „pure Bulric”-model is toegepast, zoals in het hoofdgeding, in het kader van zijn toetsing met toepassing van het nationale procesrecht onderzoeken of de verzoekende partijen voldoende hebben aangevoerd om aan te tonen dat de toepassing van dit model – in voorkomend geval rekening houdend met de bijzondere kenmerken van de betrokken markt – niet evenredig is aan de in artikel 8 van de kaderrichtlijn en artikel 13 van de toegangsrichtlijn vermelde doelstellingen.*

53. *Voorts blijkt uit een gecombineerde lezing van artikel 8, lid 2, onder a), en lid 4, van de kaderrichtlijn alsmede artikel 1, lid 1, en artikel 8, lid 4, van de toegangsrichtlijn – waarbij dit laatste artikel verwijst naar artikel 8 van de kaderrichtlijn – dat de NRI's er bij het bevorderen van de concurrentie op dienen toe te zien dat eindgebruikers en consumenten optimaal profiteren onder meer wat betreft keuze en prijs, en dat de belangen van de Unieburgers worden bevorderd. Wanneer deze autoriteiten regelingen voor het terugverdienen van kosten in de zin van artikel 13, lid 2, van de toegangsrichtlijn opleggen, dienen zij er verder op toe te zien dat die regeling de consument maximaal (onderstreping ACM) voordeel biedt.*

47. Mede gelet hierop concludeert het Hof dat:

2) *Het recht van de Europese Unie moet aldus worden uitgelegd dat een nationale rechterlijke instantie waarbij een geschil aanhangig is over de rechtmatigheid van een door een nationale regelgevende instantie opgelegde tariefverplichting ten aanzien van het aanbieden van diensten voor vaste en mobiele gespreksafgifte, mag beoordelen of deze verplichting evenredig is aan de in artikel 8 van richtlijn 2002/21, zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/140, en artikel 13 van richtlijn 2002/19, zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/140, genoemde doelstellingen en daarbij mag laten meewegen dat die*

Ontwerpbesluit Openbaar

verplichting strekt tot bescherming van de belangen van eindgebruikers op een retailmarkt die niet voor regulering in aanmerking komt.

48. Ten aanzien van het tweede deel van de tweede vraag komt het Hof ten slotte tot het volgende antwoord:

Een nationale rechterlijke instantie kan bij de rechterlijke toetsing van besluiten van een nationale regelgevende instantie van die instantie niet verlangen dat zij aantoont dat met die verplichting de in artikel 8 van richtlijn 2002/21, zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/140, genoemde doelstellingen daadwerkelijk worden verwezenlijkt.

49. Het CBb moet nog, met in acht neming van het arrest van het HvJ, uitspraak doen in de bodemprocedure tegen het FTA-MTA-4-besluit.

19/109

3 De dienst gespreksafgifte

50. In dit hoofdstuk wordt in paragraaf 3.1 de dienst gespreksafgifte beschreven. Ook de kwalitatieve effecten van veranderingen in het afgiftetarief worden hier besproken als inleiding op de marktafbakening. In paragraaf 3.2 wordt de samenhang tussen de dienst afgiftetarieven en ander wholesaleverkeersdiensten beschreven. In paragraaf 3.3 wordt een overzicht gegeven van de marktpartijen die gespreksafgifte aanbieden.

3.1 Beschrijving van de dienst gespreksafgifte

51. In deze paragraaf wordt een beschrijving van de dienst gespreksafgifte gegeven. Tevens wordt aangegeven hoe de kosten van en opbrengsten door gespreksafgifte doorwerken in de retailtarieven en de verschillende elementen van die tarieven, te weten de minuuttarieven en de abonnementstarieven.

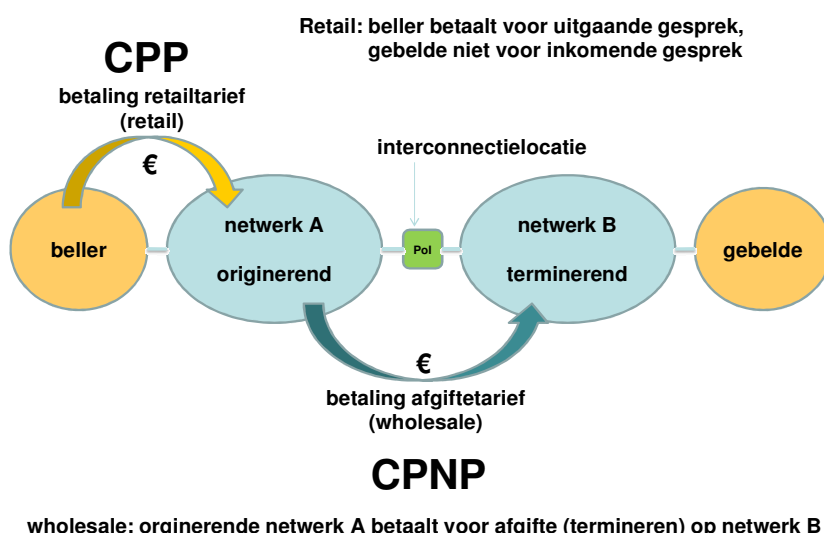
3.1.1 Gespreksafgifte, verschillende betalingen en ontvangen nut

52. De dienst gespreksafgifte is noodzakelijk indien een gebruiker (hierna: beller) op een netwerk A van aanbieder A een andere gebruiker op een ander netwerk, netwerk B van aanbieder B, wil bellen. Het gesprek kan dan niet door uitsluitend aanbieder A worden afgehandeld. Aanbieder A dient het gesprek te routeren naar een interconnectielocatie vanaf waar het gesprek verder wordt afgewikkeld door aanbieder B. Aanbieder B levert aanbieder A de afgiftdienst, die er uit bestaat dat aanbieder B het gesprek naar de bestemming brengt, zijnde een gebelde gebruiker (hierna: gebelde) of een bestemmingsnummer waarop een bepaalde dienst wordt geleverd.

Ontwerpbesluit Openbaar

53. De bij gespreksafgifte betrokken partijen zijn dus de beller en de gebelde en de originerende (A) en terminerende aanbieder (B) (zie Figuur 1). Dit creëert een in economische zin bijzondere situatie van gezamenlijke productie (aanbieder A en B) en gezamenlijke consumptie (beller en gebelde) van een telefoongesprek. Aanbieder A en B interconnecteren op één of meerdere locatie(s) (hierna: interconnectielocatie). In de praktijk maken aanbieder A en B soms ook gebruik van een tussenliggend (transit) netwerk dat gespreksdoorgifte tussen netwerken levert. Dit tussenliggende transitnetwerk heeft geen wezenlijke invloed op de analyse in dit onderdeel (zie hiervoor paragraaf 3.2.1). Gespreksafgifte is het afwickelen van het gesprek vanaf de interconnectielocatie naar de gebelde. Aanbieder B levert de gespreksafgifte aan aanbieder A.

54. Hierna wordt aangegeven hoe de betalingen tussen de verschillende bij een gesprek betrokken partijen verlopen. In Nederland en de rest van Europa is het gebruikelijk dat aanbieder A aan aanbieder B betaalt voor de gespreksafgifte, dit is het afgiftetarief. Deze manier van verrekening wordt Calling Party's Network Pays (hierna: CPNP) genoemd. Er zijn ook landen (buiten Europa) waar soms het bill-and-keep systeem (hierna: BaK) wordt gehanteerd voor gespreksafgifte.¹⁹ In het geval van BaK wordt er op wholesaleniveau niet betaald voor gespreksafgifte.



Figuur 1. Betalingen door beller en originerende netwerk.

¹⁹ Bijvoorbeeld: voor mobiele gespreksafgifte in (delen van) de VS, Singapore, Hong-Kong en Zuid-Korea.

Ontwerpbesluit Openbaar

55. De beller initieert het gesprek en ontleent daaraan waarde, ofwel nut. Indien CPNP op wholesaleniveau geldt, worden de kosten van het gesprek op retailniveau meestal in zijn geheel in rekening gebracht bij de beller. De gebelde ontvangt het gesprek zonder daarvoor te betalen. Dit retailregime wordt Calling Party Pays (CPP) genoemd. Een uitzondering op CPP is bijvoorbeeld het ontvangen van mobiele gesprekken in het buitenland. In dat laatste geval betaalt de gebelde voor het ontvangende deel van het gesprek. Dat regime wordt Receiving Party Pays (RPP) genoemd.

56. In het algemeen ontleent ook de gebelde nut aan het gesprek, hoewel dat niet altijd het geval hoeft te zijn: een gebelde kan ook ongewenste gesprekken ontvangen. Het nut van de gebelde wordt de belexternaliteit genoemd. Een externaliteit is een effect op een partij die niet direct betrokken is bij een economische transactie tussen andere partijen. Men spreekt hier van een externaliteit omdat het nut van de gebelde partij in het algemeen niet wordt betrokken in de afweging van de beller en in de transactie tussen aanbieder A en de beller.

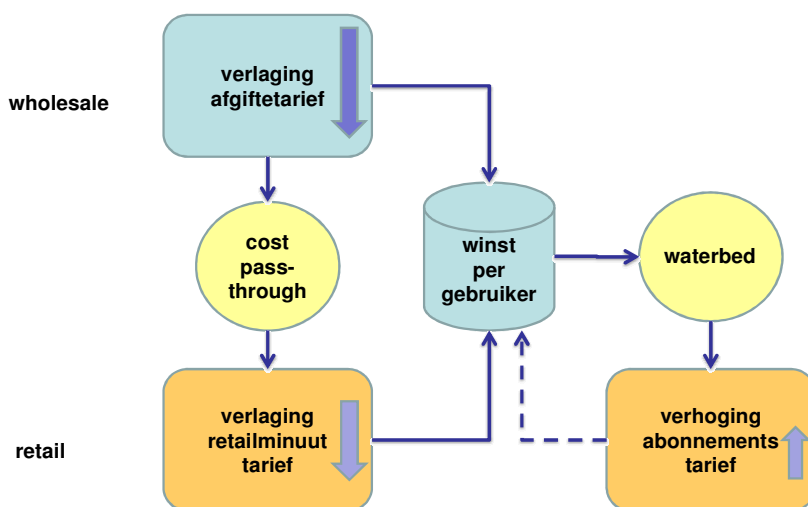
3.1.2 Relatie tussen afgiftetarief en retailtarieven

57. Aanbieders hebben wat betreft afgifte een wederkerige relatie met elkaar. Dat wil zeggen: in het algemeen kopen ze afgifte bij elkaar in. Een uitzondering hierop zijn CPS-aanbieders (zie paragraaf 6.5). Deze aanbieders kopen wel afgifte in maar bieden geen afgifte aan. Voor alle aanbieders vormen afgiftetarieven dus een kostenpost indien het gaat om uitgaand verkeer naar andere netwerken en voor de meeste aanbieders (maar niet voor CPS-aanbieders) een opbrengstenpost indien het gaat om inkomend verkeer. Van belang is hoe deze kosten en opbrengsten doorwerken in de retailtarieven en de verschillende elementen van die tarieven, te weten de minuuttarieven en de abonnementstarieven. De verhouding tussen minuuttarieven en abonnementstarieven wordt verder aangeduid als de retailtariefstructuur. Dat is niet alleen relevant voor het schatten van de effecten van eventuele regulering, maar ook voor de marktafbakening en dominantieanalyse. Immers, de wijze waarop de (wholesale)afgiftetarieven doorwerken in de retailtarieven, bepaalt hoe eindgebruikers daarop reageren. Dat laatste is relevant voor de substitutie die kan plaatsvinden.

58. Wat betreft de doorwerking van wholesale naar retail is relevant dat aanbieders een prikkel en een mogelijkheid hebben de kosten van afgiftetarieven door te zetten in hogere minuuttarieven op de retailmarkt. Immers, aanbieders zullen de kosten van een wholesaledienst primair willen doorgeven in het retaildienstelement dat daarmee het meest direct is gekoppeld. Dit betekent dat aanbieders minuutgedreven kosten primair willen doorzetten in (retail)minuuttarieven. Het aantal inkomende gesprekken loopt niet direct op met het aantal uitgaande gesprekken, ofwel het aantal inkomende en uitgaande gesprekken is niet volledig gecorreleerd. Hierdoor ligt het voor de hand om bij een verlaging van het afgiftetarief de lagere opbrengsten voor inkomende gesprekken primair te compenseren in hogere

Ontwerpbesluit Openbaar

abonnementsstarieven. Kortom: lagere afgiftetarieven zullen naar verwachting primair resulteren in lagere minuuttarieven (doorgifte van lagere kosten, cost pass-through) en via het waterbedeffect (doorgifte van lagere inkomsten) primair resulteren in hogere abonnementsstarieven. Dit wordt geïllustreerd in onderstaande figuur.



Figuur 2. Schematische weergave van cost pass-through en waterbed.

59. De kostendoorgifte en het waterbedeffect hoeven niet volledig te zijn. Dat wil zeggen dat in de werkelijkheid niet per se alle lagere kosten voor gespreksafgifte hoeven te worden doorgegeven in lagere minuuttarieven en niet per se alle lagere opbrengsten hoeven te worden doorgegeven in een hoger abonnements tarief. ACM laat hier in het midden hoe groot die doorwerking is. In de welvaartanalyse (Annex C1 en C2) komt ACM hier op terug. Het gaat primair om de wijze waarop er wijzigingen optreden op het niveau van de retailtarieven en op de retailtariefstructuur. Bij een volledig waterbedeffect zal alleen de tariefstructuur veranderen, dat wil zeggen bij een verlaging van afgiftetarieven wordt het minuuttarief lager en het abonnements tarief hoger. Bij een gedeeltelijk waterbedeffect is er ook een effect op het algemene niveau van de retailtarieven. Dat wil zeggen, bij een verlaging van het afgiftetarief zullen de retailtarieven in het algemeen dalen, ten koste van de winst van aanbieders.

60. Doordat alle aanbieders vergelijkbare prikkels ondervinden, is het in beginsel te verwachten dat alle aanbieders de veranderingen in de wholesalekostenstructuur op een gelijksoortige wijze zullen doorgeven. Er is dus geen reden om te verwachten dat een bepaalde aanbieder of soort aanbieders (bijvoorbeeld kleinere aanbieders) op een fundamenteel andere wijze op veranderingen in de wholesalekosten en opbrengsten zullen reageren.

Ontwerpbesluit Openbaar

61. Hoewel hogere afgiftetarieven worden doorgegeven in hogere gemiddelde retailminuuttarieven, worden ze meestal niet doorgegeven in gedifferentieerde hogere tarieven naar specifieke bestemmingen. Anders gezegd: het afgiftetarief van aanbieder B werkt meestal door in het gemiddelde tarief voor bellen naar alle aanbieders, en niet alleen het individuele tarief voor het bellen naar B. In het algemeen hanteren aanbieders tariefpakketten waarin de minuuttarieven voor bellen naar verschillende aanbieders niet zijn gedifferentieerd. De reden hiervoor lijkt dat een dergelijke verregaande differentiatie van tarieven resulteert in voor gebruikers complexe en ondoorzichtige tarieven die gebruikers afschrikken bij de keuze voor een bepaald aanbod.

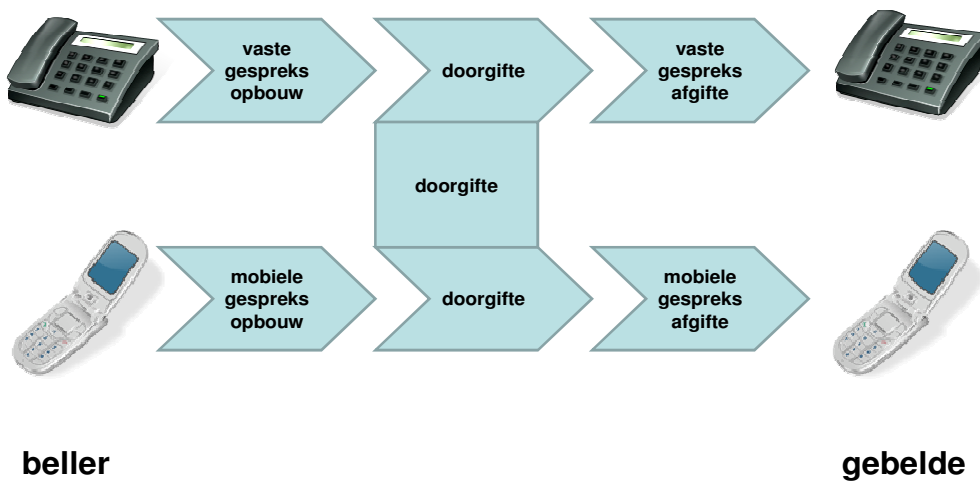
3.2 Samenhang met andere wholesaleverkeersdiensten

62. De in dit besluit geanalyseerde diensten en markten onderscheiden zich van diensten die aanbieders direct leveren aan eindgebruikers. Wholesalediensten worden verkocht en gekocht door aanbieders onderling. Deze wholesalediensten vormen op hun beurt bouwstenen voor het leveren van spraakdiensten aan eindgebruikers.

63. Om een gesprek aan te kunnen bieden op de retailmarkten dienen op wholesaleniveau gespreksopbouw-, gespreksdoorgifte- en gespreksafgiftediensten beschikbaar te zijn. Ieder gesprek bestaat uit een opgaand deel (gespreksopbouw) en een neergaand deel (gespreksafgifte). Daartussen zit gespreksdoorgifte, dat vooral bestaat uit gespreksdoorgifte tussen de netwerken van verschillende aanbieders; dat kan zijn door directe interconnectie tussen twee netwerken of via één of meerdere tussenliggende transitaaanbieders. Ook de routing van gesprekken binnen één netwerk tussen verschillende regio's is gespreksdoorgifte. De precieze grens tussen gespreksdoorgifte en gespreksafgifte wordt in dit besluit bepaald in de marktafbakening en wordt nader gepreciseerd bij het invullen van de toegangsverplichting (zie paragraaf 8.2). Het onderscheid tussen de verschillende wholesalebouwstenen is zodanig gedefinieerd dat er geen overlap bestaat tussen de verschillende diensten: waar gespreksopbouw ophoudt begint gespreksdoorgifte, waar gespreksdoorgifte eindigt begint

Ontwerpbesluit Openbaar

gespreksafgifte. Dit wordt schematisch in figuur 3 weergegeven.



24/109

Figuur 3. Gespreksopbouw, gespreksdoorgifte en gespreksafgifte.

3.2.1 Grens vaste gespreksafgifte - gespreksdoorgifte

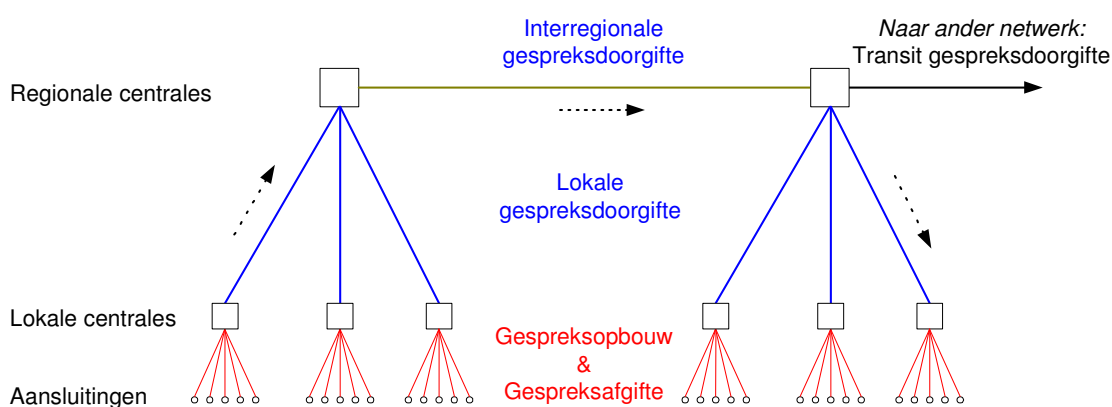
64. De grens tussen de dienst gespreksafgifte en de dienst gespreksdoorgifte is van belang voor de reikwijdte van deze marktanalyse. De wholesaledienst vaste gespreksafgifte betreft het afleveren van een gesprek op de door de beller gekozen bestemming op een vast netwerk. Deze bestemming kan een andere eindgebruiker zijn (bijvoorbeeld aankiesbaar door middel van een geografisch nummer of een nummer voor persoonlijke-assistentdiensten), of een nummer waarachter een dienst wordt aangeboden (vervolgdiensten). Voorbeelden van dergelijke vervolgdiensten zijn onder meer internettoegang, informatie- en servicenummers (0800/090x).

65. Gespreksafgifte begint op de plaats in het telefoonnetwerk waar de aflevering van een gesprek alleen nog kan worden gedaan door de aanbieder die de (fysieke) toegang tot de gebelde gebruiker beheerst. Dat is de plaats in het netwerk waar lokale gespreksdoorgifte eindigt.

Ontwerpbesluit Openbaar

66. Voor gesprekken die bij eindgebruikers op het netwerk van KPN worden afgeleverd, begint de dienst gespreksafgifte op het niveau van de lokale nummercentrale, voor zover de gebelde partij op deze centrale is aangesloten²⁰ en dit kenbaar²¹ is. Voor andere aanbieders bestaat immers de mogelijkheid om voor dergelijke gevallen lokaal met het netwerk van KPN te interconnecteren. Figuur 4 geeft gespreksafgifte op het vaste telefoonnetwerk van KPN schematisch weer.

Wholesale diensten



Figuur 4. Onderlinge samenhang wholesalediensten bij een vast netwerk met lokale centrales.

67. Andere aanbieders hebben veelal een minder gelaagd netwerk dan het TDM-netwerk van KPN, hun netwerk is anders geconfigureerd omdat zij minder aansluitingen en een kortere historie hebben. Om die reden kennen deze netwerken geen lokale centrales waarop geïnterconnecteerd kan worden, maar kan gespreksafgifte, in tegenstelling tot bij KPN, alleen op een hoger niveau in het netwerk worden afgenomen. De dienst vaste gespreksafgifte van deze aanbieders begint derhalve op het niveau van de regionale centrale. Het netwerk van de andere aanbieders is schematisch weergegeven in Figuur 5.²²

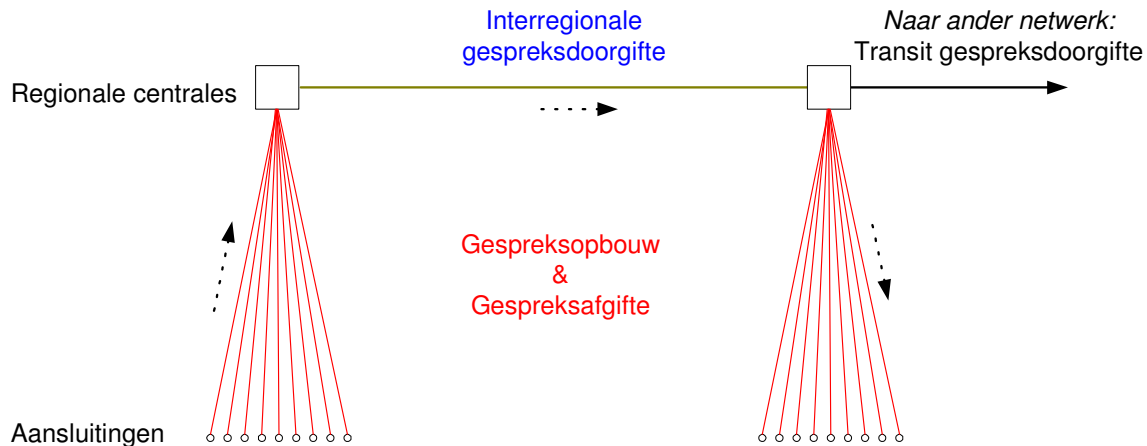
²⁰ Bijvoorbeeld dienstenaanbieders zijn over het algemeen niet op nummercentraleniveau aangesloten. Ook VoB-aansluitingen zijn over het algemeen niet op telefonie niveau (ongeacht het onderliggend transport niveau) aangesloten op de lokale centrale.

²¹ Voor verkeer naar 084/087 en 088-nummers is het naar de aard van het nummer niet kenbaar op welke geografische locatie de gebelde partij zich bevindt.

²² In het geval sprake is van VoB is het zeer wel denkbaar dat uitsluitend op nationaal niveau wordt geschakeld. In een dergelijke situatie, die op KPN van toepassing kan zijn, kan de afgiftdienst worden beschouwd als het verkeersdeel vanaf een dergelijke nationale centrale tot en met de eindgebruikersaansluiting.

Ontwerpbesluit Openbaar

Wholesale diensten



26/109

Figuur 5. Onderlinge samenhang van wholesalediensten bij een vast netwerk zonder lokale centrales.

68. Lokale gespreksdoorgifte is de doorgifte van de lokale naar de regionale centrale. Het is geen substituuat van gespreksafgifte, maar een complement. In de praktijk nemen partijen altijd vaste gespreksafgifte af op regionaal of nationaal niveau. Dit betekent dat gespreksafgifte en lokale gespreksdoorgifte thans altijd gebundeld worden afgenomen. Om die reden wordt vaste gespreksafgifte hier verder beschouwd als gebundeld met lokale gespreksdoorgifte. Onder vaste gespreksafgifte wordt dus verstaan het afwickelen van gesprekken vanaf nader te bepalen interconnectielocaties op regionaal niveau. Later in dit besluit – bij het invullen van de toegangsverplichting – wordt gespecificeerd om welke interconnectielocaties het gaat (zie hoofdstuk 8).

69. Mede op basis van de retailmarktafbakening wordt geen onderscheid gemaakt naar de gebruikte (vaste) infrastructuur of de gebruikte schakeltechnologie (circuit- of pakketgeschakeld). Indien een aanbieder retailtelefoniediensten aanbiedt, betekent dit logischerwijs dat deze aanbieder gespreksafgifte van andere aanbieders als wholesalebouwsteen gebruikt. Op wholesaleniveau is gespreksafgifte tevens onafhankelijk van de gebruikte infrastructuur of schakeltechnologie.

3.2.2 Grens mobiele gespreksafgifte - gespreksdoorgifte

70. In voorgaande marktanalysebesluiten voor mobiele gespreksafgifte is de markt voor mobiele gespreksafgifte afgebakend als mobiele gespreksafgifte op een individueel mobiel

Ontwerpbesluit Openbaar

netwerk. Vergeleken met vaste gespreksafgifte komt dit overeen met gespreksafgifte op nationaal niveau. Dit betekent de facto dat mobiele gespreksafgifte begint waar gespreksdoorgifte tussen verschillende netwerken eindigt.

71. Mobiele netwerken hebben minder centrales waar telefonieverkeer wordt geschakeld. Lokale centrales zoals aanwezig in het TDM-netwerk van KPN zijn in een mobiel netwerk niet aanwezig. In tegenstelling tot bij vaste gespreksafgifte is bij overdracht van het belsignaal van aanbieder A naar aanbieder B bij aanbieder A niet bekend waar het gesprek getermineerd moet worden. Lokale en regionale gespreksdoorgifte is dus voor mobiele netwerken niet relevant.

72. Het voorgaande betekent dat het bij mobiele gespreksafgifte gaat om gespreksafgifte op nationaal niveau. Telefonieverkeer ten behoeve van heel Nederland kan op hetzelfde punt (of dezelfde punten) worden afgeleverd. Om hoeveel locaties het daarbij gaat zal ACM later vaststellen bij het invullen van de toegangsverplichting (zie paragraaf 8.2).

3.3 Aanbieders van vaste en mobiele gespreksafgifte

73. Marktpartijen die beschikken over een vast of mobiel netwerk waarover zij gespreksdiensten aanbieden, zijn daarmee aanbieders van gespreksafgifte. Tabel 3 bevat een lijst van alle bij ACM bekende aanbieders van vaste en mobiele gespreksafgifte. Het betreft echter een momentopname. Gedurende de reguleringsperiode kunnen andere aanbieders de markt betreden of kunnen de genoemde aanbieders uittreden.

74. Voor alle in tabel 3 genoemde aanbieders en alle aanbieders die na inwerkingtreding van dit besluit tot de markt toetreden, geldt dat onder deze aanbieders in voorkomende gevallen ook moet worden verstaan: de genoemde aanbieder en zijn groepsmaatschappijen als bedoeld in artikel 24b Boek 2 Burgerlijk Wetboek, voor zover zij actief zijn als aanbieder van openbare elektronische communicatienetwerken, bijbehorende faciliteiten of elektronische communicatiediensten op de markt voor vaste en/of mobiele gespreksafgifte.

	Aanbieders van gespreksafgifte	FTA	MTA
1	Algemeen Beheer Nederland	X	
2	Aspider Solutions Nederland B.V.		X
3	ACN Europe B.V.	X	
4	Barablu Benelux Ltd	X	X
5	BT Nederland N.V.	X	
6	CAIW Diensten B.V.	X	

**Ontwerpbesluit
Openbaar**

	Aanbieders van gespreksafgifte	FTA	MTA
7	Colt Telecom B.V.	X	
8	Coolwave Communications B.V.	X	
9	Dean Connect B.V.	X	
10	Delta N.V.	X	
11	Dialoga Servicios Interactivos S.A.	X	
12	Easynet Nederland B.V.	X	
13	EDPnet B.V.	X	
14	Edutel B.V.	X	
15	Elephant Talk Communications	X	X
16	Global Call B.V.	X	
17	Global-E B.V.	X	
18	GnTel B.V.	X	
19	Hilf Telecom B.V.	X	
20	Infopact Netwerkdiensten B.V.	X	
21	Intercity Mobile Communications B.V.	X	X
22	KabelNoord	X	
23	Kabeltex	X	
24	Koninklijke KPN N.V.	X	X
25	Lancelot B.V.,	X	
26	Lycamobile Netherlands Ltd.		X
27	Orange Business Netherlands B.V.	X	
28	PLEX Telecom B.V.	X	
29	Premium Routing	X	
30	Private Mobility Nederland B.V.	X	X
31	Stipte B.V.	X	X
32	Schiphol Telematics	X	
33	Solcon Internetdiensten B.V.	X	
34	SpeakUp B.V.	X	
35	Tele2 Nederland B.V.	X	X

28/109

**Ontwerpbesluit
Openbaar**

	Aanbieders van gespreksafgifte	FTA	MTA
36	Teleena Holding B.V.	X	X
37	Telio Netherlands B.V.	X	
38	Tismi B.V.	X	
39	T-Mobile Netherlands B.V	X	X
40	U-wiss B.V.	X	
41	Verizon Nederland B.V.	X	
42	Viatel B.V.	X	
43	Vodafone Libertel B.V.	X	X
44	Voiceworks B.V.	X	X
45	Wavecrest Netherlands B.V	X	
45	Weritech B.V.	X	
46	Zakelijkenummers.nl (MTTM.nl)	X	
47	Ziggo B.V./Liberty Global	X	X
	Totaal aantal	47	12

Tabel 3. Aanbieders van vaste en mobiele gespreksafgifte.

29/109

Ontwerpbesluit Openbaar

4 Marktafbakening

75. Dit hoofdstuk bevat de afbakening van de markten voor gespreksafgifte. De relevante markten worden bepaald aan de hand van productkenmerken (paragraaf 4.1) en geografische kenmerken (paragraaf 4.2).

76. Aan de verschillende marktpartijen is gevraagd of zij van mening zijn dat de marktafbakening uit het FTA-MTA-4-besluit nog steeds juist is. Vrijwel alle partijen beantwoorden deze vraag bevestigend. Alleen Voiceworks kan zich niet vinden in de marktafbakening in die zin dat hij van mening is dat de gespreksafgifte op 06760/067/0800/090x/18xy-nummers eveneens tot de markt zouden behoren. In paragraaf 4.1.1.1. gaat ACM hier op in.

4.1 Productmarkten

77. Dit onderdeel bevat de afbakening van de productmarkten voor vaste en mobiele gespreksafgifte. De volgende drie hoofdvragen worden daartoe beantwoord: (vraag 1) behoort gespreksafgifte voor verschillende nummercategorieën tot dezelfde relevante markt?, (vraag 2) is er sprake van markten voor afzonderlijke netwerken? en (vraag 3) behoren andere diensten (niet zijnde gespreksafgifte op vaste en mobiele netwerken) tot de markt?

78. ACM behandelt eerst de vraag of verschillende nummercategorieën *binnen één afzonderlijk netwerk* tot dezelfde markt behoren (vraag 1). De vragen *of afzonderlijke netwerken separate markten vormen* (vraag 2) en *of andere diensten tot de relevante productmarkt behoren* (vraag 3), liggen bij de eerste vraag nog open en komen in de twee stappen daarna aan de orde.

79. Wat betreft de tweede en derde vraag beoordeelt ACM eerst op wholesaleniveau of er alternatieven zijn voor een aanbieder die een gesprek op een bepaalde bestemming moet afleveren. Daarna beoordeelt ACM op retailniveau welke alternatieven er zijn voor de beller en de gebelde

4.1.1 Verschillende nummercategorieën

80. Uit de analyse van de retailmarkten blijkt dat in Nederland verkeer naar diverse bestemmingen wordt aangeboden. Daarbij kunnen eindgebruikers die bellen de bestemmingen door het aankiezen van verschillende nummerreeksen bereiken.

30/109

Ontwerpbesluit Openbaar

4.1.1.1 Geografische, 084/087-, 085, 088-, , 112-, 14xy-, 116xyz- en 0970- nummers (vaste gespreksafgifte)

Geografische nummers, 084/087-, 085-, 088-, 112-, 14xy- en 116xyz-nummers

81. In deze paragraaf beoordeelt ACM of vaste gespreksafgifte voor geografische nummers, 085-, 088-, 084/087-, 112-, 14xy- en 116xyz-nummers tot dezelfde markt behoort *binnen één afzonderlijke netwerk*. De vraag of sprake is van markten voor afzonderlijke netwerken ligt daarbij nog open en komt in de volgende paragrafen aan de orde.

82. In het FTA-MTA-4-besluit is (per afzonderlijk netwerk) één markt voor de verschillende in dit onderdeel genoemde nummercategorieën afgebakend. De concurrentieomstandigheden voor gespreksafgifte op deze nummers zijn vergelijkbaar en niet zodanig verschillend dat deze separate markten rechtvaardigen.

83. Met betrekking tot 084/087-nummers merkt ACM op dat dit besluit alleen betrekking heeft op het onderdeel van de dienstverlening dat bestaat uit de gespreksafgifte van het gesprek aan de -aanbieder van persoonlijke assistentiediensten. De daarbij behorende vervolgdienst maakt geen deel uit van gespreksafgifte op 084/087 nummers en valt derhalve buiten het toepassingsbereik van dit besluit.

0970-nummers

84. Voor elektronische communicatiediensten voor geautomatiseerde toepassingen wordt sinds 1 maart 2013 een nummer uit de reeks 0970 gebruikt. Binnen M2M vallen vier categorieën van toepassingen, namelijk Machine to Machine, Machine to Human, Human to Machine en Human to Human. M2M-verkeer zal vooral worden toegepast voor producten die dataverkeer vereisen zoals slimme energiemeters, navigatiesystemen, voorraadbeheer, e-readers, bloeddrukmeters etc.

85. Het aandeel gesprekken binnen M2M zal naar verwachting zeer beperkt zijn.²³ Toch zijn er ook diensten waarbij sprake is van gespreksafgifte, bijvoorbeeld bij een beveiligingssysteem van een woning waarbij automatisch een telefoongesprek wordt gestart wanneer het alarm afgaat.

²³ Alleen Tele2 heeft desgevraagd een inschatting gegeven van het aandeel van spraakdiensten via 0970-nummers. Tele2 schat het aandeel in op minder dan 5 procent van het verkeer via 0970-nummers.

Ontwerpbesluit Openbaar

86. Hoewel M2M-diensten momenteel voornamelijk gebruik maken van mobiele netwerken is het ook mogelijk dat deze diensten van vaste netwerken gebruik maken. Voor zover sprake is van gespreksafgifte op deze nummers, zijn de concurrentieomstandigheden vergelijkbaar met die van bovengenoemde nummers en niet zodanig verschillend dat deze een afzonderlijke markt rechtvaardigen. In deze situaties is sprake van reguliere telefoongesprekken, die weliswaar automatisch tot stand zijn gekomen maar verder vergelijkbaar zijn met gesprekken naar geografische of mobiele nummers.

87. In verschillende reacties op de vragenlijst²⁴ komt naar voren dat de hoeveelheid M2M-verkeer op dit moment nog zeer beperkt is, en dat het aandeel van gesprekken binnen deze categorie nihil is. Naar verwachting zal het volume aan M2M-verkeer in de komende jaren sterk groeien doordat met behulp van een toenemend aantal apparaten elektronisch kan worden gecommuniceerd via een data- of gespreksverbinding. Voor zover er sprake is van gespreksafgifte bij M2M-diensten, zijn de meeste marktpartijen van mening dat de concurrentieomstandigheden vergelijkbaar zijn als bij gespreksafgifte op geografische nummers en daarom dezelfde regulering van toepassing zou moeten zijn. Twee mobiele operators merken op dat er geen sprake is van een bottleneck, met name omdat er veel on-net verkeer plaatsvindt en het doorgaans om dataverkeer gaat. Dit neemt niet weg dat in situaties waarin wel sprake is van spraakverkeer en naar een 0970-nummer op een ander netwerk wordt gebeld, sprake is van gespreksafgifte. Als er onvoldoende substitutiemogelijkheden bestaan, kunnen zich bottlenecks voordoen.

4.1.1.2 0676, 067, 0800/090x en internationaal (vaste gespreksafgifte)

88. Voor gespreksafgifte op 06760-, 067-, 0800/090x-nummers en internationale bestemmingen is al in het FTA-1-besluit²⁵ geconstateerd dat er bij deze vorm van gespreksafgifte geen sprake is van afzonderlijke markten voor gespreksafgifte op individuele netwerken.²⁶ In antwoord op de vragenlijst hebben partijen deze conclusie onderschreven. Alleen Voiceworks kan zich niet vinden in de stelling dat voor gespreksafgifte op deze nummers geen sprake zou zijn van afzonderlijke markten. Het is naar mening van Voiceworks niet correct om te stellen dat er voor gespreksafgifte naar deze nummers alternatieven zouden zijn. Volgens Voiceworks geldt voor alle nummers dat gespreksafgifte uiteindelijk plaats vindt op één netwerk.

²⁴ Vragen 3 en 4 van de Vragenlijst van 22 december 2015.

²⁵ Besluit van OPTA van 21 december 2005, paragraaf 5.5.

²⁶ Zie FTA-MTA-4, randnummer 101.

Ontwerpbesluit Openbaar

89. Platformaanbieders concurreren met elkaar om de gunst van de aanbieders van informatiediensten (of internetdiensten). Het afgiftetarief zal voor de aanbieders van informatiediensten mede bepalend zijn voor de keuze. Bovendien kiezen eindgebruikers tussen de verschillende informatiediensten. Door de concurrentie op zowel wholesale als retailniveau is er, anders dan Voiceworks beweert, wel sprake van een gezamenlijke markt voor afgifte op deze nummerreeksen.

90. Voor internationale bestemmingen geldt dat aanbieders op wholesaleniveau een keuze kunnen maken tussen verschillende concurrerende aanbieders die gesprekken naar buitenlandse bestemmingen routeren. In het voorgaande marktanalysebesluit is de markt voor gespreksafgifte op internationale nummers niet afgebakend omdat ACM en haar rechtsvoorganger alleen bevoegd is ten aanzien van gespreksafgifte op aansluitingen in Nederland.

91. Uiteindelijk heeft dit in het FTA-1-, FTA-2- en FTA-MTA-3-besluit van OPTA en het FTA-MTA-4-besluit van ACM geleid tot de conclusie dat voor deze diensten niet aan de drie-criteriatoets is voldaan.²⁷ ACM is van oordeel dat dit deel van de analyse nog volledig actueel is. Dit deel van de analyse werd bij de voorgaande analyse breed ondersteund door marktpartijen. Dat is ook nu in de reacties op de vragenlijst weer het geval.²⁸

92. Gelet op het voorgaande verwijst ACM hier naar de voorgaande marktanalysebesluiten en handhaaft de conclusie dat voor deze nummers *geen* sprake is van markten voor gespreksafgifte op afzonderlijke netwerken. Voor gespreksafgifte op deze nummers hebben aanbieders daarom geen monopolie.

4.1.1.3 Mobiele 06- en 0970-nummers (mobiele gespreksafgifte)

93. Mobiele gespreksafgifte is zowel op 06- als op 0970-nummers mogelijk. Door de opkomst van M2M-diensten en de migratie van 06-nummers naar 0970-nummers voor deze diensten, zal er in de toekomst ook mobiele gespreksafgifte op 0970-nummers plaatsvinden.

94. Zoals hiervoor beschreven is er bij M2M-diensten in de meeste gevallen sprake van automatische communicatie (machine-to-machine) waarbij enkel sprake is van dataverkeer. Hoewel ook uit reacties op de vragenlijst blijkt dat er nauwelijks gesprekken op 0970-nummers worden gevoerd, zijn er situaties mogelijk waarbij sprake is van mobiele gespreksafgifte op M2M-nummers. Een voorbeeld hiervan is dat na een auto-ongeluk vanuit de auto een signaal

²⁷ Zie FTA-MTA-4, randnummer 104

²⁸ Vraag 2 van de vragenlijst.

Ontwerpbesluit Openbaar

aan een alarmcentrale wordt gegeven, waarna een telefoongesprek wordt opgestart vanuit de alarmcentrale waarbij de bestuurder met een medewerker van de centrale in verbinding komt.

95. Analoog aan de benadering van vaste gespreksafgifte zijn de concurrentieomstandigheden van mobiele gespreksafgifte op 0970-nummers vergelijkbaar met die van mobiele gespreksafgifte op 06-nummers. Dit betekent dat (in een afzonderlijk netwerk) gespreksafgifte op 06-nummers en gespreksafgifte op mobiele 0970-nummers tot dezelfde relevante markt behoren.

4.1.1.4 Conclusie

96. ACM concludeert op grond van het voorgaande dat vaste gespreksafgifte op geografische nummers, 085-, 088-, 084/087-, 0970-, 112-, 14xy- en 116xyz-nummers binnen één afzonderlijk netwerk tot dezelfde relevante markten behoren. Het vervolg van dit hoofdstuk handelt over vaste gespreksafgifte op deze numerccategorieën die – tenzij expliciet anders vermeld – gezamenlijk kortweg worden aangeduid als “vaste gespreksafgifte”.

97. Daarnaast concludeert ACM dat mobiele gespreksafgifte op 06- en 0970-nummers binnen één afzonderlijke netwerk tot dezelfde relevante markt behoren. In het vervolg van dit hoofdstuk zal mobiele gespreksafgifte op deze nummers gezamenlijk worden aangeduid als “mobiele gespreksafgifte”.

4.1.2 Vormen afzonderlijke netwerken separate markten?

98. Voor beantwoording van de vraag of afzonderlijke vaste of mobiele netwerken separate markten zijn, onderzoekt ACM in de eerste plaats of op wholesaleniveau gespreksafgifte via andere vaste of mobiele netwerken een mogelijk alternatief is. In de tweede plaats beoordeelt ACM substitutie op retailniveau. Daarbij wordt onderzocht of het gedrag van eindgebruikers op de retailmarkten, in reactie op een verhoging van de retailprijzen als gevolg een prijsverhoging van 5 tot 10 procent van de tarieven voor gespreksafgifte, concurrentiedruk geeft voor de aanbieders van de vaste en mobiele gespreksafgifte, doordat eindgebruikers uitwijken naar andere netwerken of andere diensten waardoor de tariefsverhoging niet winstgevend is.

4.1.2.1 Substitutie op wholesaleniveau

99. Wat betreft de beoordeling van substitutie op wholesaleniveau is essentieel dat de gebruiker die het gesprek initieert (beller) de bestemming van telefoonverkeer bepaalt door het aankiezen van een specifiek nummer en daarmee bepaalt op welk netwerk zijn aanbieder het gesprek moet afleveren. De aanbieder van het netwerk waar het gesprek naar toe gaat, ofwel de aanbieder die de gebelde gebruiker heeft aangesloten (terminerende aanbieder), controleert de toegang tot de telefonieaansluiting van dat nummer volledig. Die terminerende aanbieder kan

Ontwerpbesluit Openbaar

niet worden omzeild omdat het gebelde nummer nu eenmaal maar op één netwerk is aangesloten. De aanbieder van het netwerk waar het verkeer vandaan komt, heeft daardoor geen alternatieven voor het afleveren van het verkeer. Dit betekent dat er op wholesaleniveau geen substitutiemogelijkheden bestaan voor gespreksafgifte van de aanbieder die het aangekozen nummer op zijn netwerk heeft aangesloten.

100. Het voorgaande heeft zowel betrekking op vraag- als aanbodssubstitutie. Er is immers voor een bepaalde aanbieder geen mogelijkheid om gespreksafgifte naar een nummer aan te bieden dat door een andere aanbieder is aangesloten.

Subconclusie

101. ACM concludeert dat er voor aanbieders die een gesprek willen afleveren op een bepaald telefoonnummer geen alternatieven (vraag en aanbod) bestaan voor vaste of mobiele gespreksafgifte die door de aanbieder van het betreffende netwerk wordt aangeboden.

4.1.2.2 **Substitutie op retailniveau**

102. In dit onderdeel beoordeelt ACM substitutie op retailniveau, ofwel in hoeverre het gedrag van eindgebruikers op de retailmarkten, in reactie op een verhoging van de retailprijzen als gevolg een prijsverhoging van 5 tot 10 procent van gespreksafgifte, concurrentiedruk geeft voor de aanbieders van de vaste en mobiele gespreksafgifte. Hiervan zal alleen sprake zijn indien een verhoging van de gespreksafgiftetarieven leidt tot een dusdanige afname van het aantal gesprekken dat wordt afgegeven op het netwerk waarvoor de afgiftetarieven zijn verhoogd, bijvoorbeeld doordat eindgebruikers uitwijken naar andere netwerken of andere diensten. Als deze afname van de gespreksafgifte dermate groot is dat de verhoging van tarieven voor gespreksafgifte niet winstgevend is, oefenen deze andere netwerken of diensten concurrentiedruk uit en maken zij deel uit van dezelfde relevante productmarkt. Daarbij heeft ACM gekeken naar mogelijke indirecte concurrentiedruk van de gebruiker die het gesprek initieert (beller) en de gebruiker die gebeld wordt (gebelde).

103. Het gaat bij de analyse van substitutie op retailniveau alleen om vraagsubstitutie. Aanbodsubstitutie op retailniveau is in dit geval onmogelijk omdat gespreksafgifte op wholesaleniveau wordt geleverd en niet op retailniveau. Een gebruiker die eenmaal heeft gekozen voor een aanbieder A, kan niet kiezen voor een afgiftdienst van een andere aanbieder B.

Substitutie via de gebelde gebruiker

104. In dit onderdeel beoordeelt ACM welke prijsdruk op het afgiftetarief er uit gaat van het gedrag van de gebelde gebruiker in het geval van een wholesale prijsverhoging van 5 tot 10 procent van gespreksafgifte door één specifieke aanbieder aan een andere aanbieder.

Ontwerpbesluit Openbaar

105. De gebelde gebruiker kan overwegen naar een andere aanbieder over te stappen, indien zijn huidige aanbieder de tarieven voor zijn gespreksafgifte verhoogt en het daardoor duurder wordt om de desbetreffende eindgebruiker te bereiken. Die overweging kan worden gedreven door twee mechanismen. Ten eerste kan de gebelde belang hechten aan het tarief dat de beller betaalt, bijvoorbeeld omdat dit een bekende is of omdat de beller en de gebelde deel uitmaken van één bedrijf, hoewel aangenomen mag worden dat er dan in de meeste gevallen binnen één en hetzelfde netwerk wordt gebeld. Ten tweede kan de gebelde gebruiker belang hechten aan het effect van het tarief dat de beller betaalt of het aantal minuten dat hij als gebelde ontvangt. Als dat tarief hoger is, dan kan het betekenen dat hij daardoor minder inkomend telefonieverkeer ontvangt. Indien de gebelde nut ontleent aan het ontvangen gesprek, kan hij met dit effect rekening houden bij het kiezen van een aanbieder.

106. ACM is van oordeel dat beide beschreven mechanismen om twee redenen niet werken. Ten eerste vereisen beide mechanismen dat de afgiftetarieven van aanbieder B min of meer direct worden doorgegeven in het retailtarief voor bellen naar aanbieder B. Dat is echter niet het geval. Hogere afgiftetarieven worden doorgegeven in hogere minuuttarieven voor het bellen naar alle aanbieders en niet alleen aanbieder B. Hierdoor heeft het overstappen naar een andere aanbieder met een lager afgiftetarief geen effect op het aantal inkomende gesprekken (zie ook randnummer 61). Het tweede mechanisme vereist, naast prijsdifferentiatie, bovendien dat bellers weten op welk netwerk de gebelde gebruiker is aangesloten en welk tarief voor dat specifieke netwerk geldt, zodat ze hun belgedrag daarop kunnen aanpassen (zie randnummer 57). Deze kennis hebben bellers meestal niet.

107. Gelet op het voorgaande is ACM van oordeel dat substitutie via de gebelde gebruiker geen rol van betekenis speelt.

Substitutie via de bellende eindgebruiker (beller)

108. In dit onderdeel beoordeelt ACM substitutie vanuit de bellende gebruiker (beller: de gebruiker die het gesprek initieert), ofwel welke prijsdruk op het afgiftetarief gaat er uit van het gedrag van de beller. In termen van de SSNIP-test is de vraag hoe de beller reageert op een prijsverhoging van 5 tot 10 procent van gespreksafgifte.

109. Als er op retailniveau geen onderscheid wordt gemaakt in tarieven voor bellen naar specifieke netwerken betekent dat, dat een stijging van de afgiftetarieven van één specifieke aanbieder, door de overige aanbieders wordt verwerkt in een retailtarief dat vervolgens in rekening wordt gebracht voor het bellen naar alle vaste of mobiele netwerken. Dit betekent dat een stijging van de tarieven voor gespreksafgifte van één specifieke aanbieder met 5 tot 10 procent, tot een aanzienlijk lagere stijging leidt van de totale kosten voor gespreksafgifte voor alle overige aanbieders. De totale kosten voor gespreksafgifte van een aanbieder is verder

Ontwerpbesluit Openbaar

slechts één van de factoren die het retailtarief bepalen. Een stijging van de totale kosten van gespreksafgifte leidt dus naar verhouding tot een lagere tariefstijging op retailniveau. Door deze “verduunning” zal een verhoging van de afgiftetarieven door één specifieke aanbieder, slechts een zeer gering effect hebben op de retailtarieven. Dit effect geldt zowel voor vast als mobiel.

110. Gegeven de inelasticiteit van de vraag, door ACM geschat tussen de 0,1 en 0,25²⁹, zal een stijging van de afgiftetarieven van één specifieke aanbieder nauwelijks tot volume-effecten leiden. Dit effect geldt zowel voor vast als mobiel.

111. Deze analyse is consistent met de voorbeelden die KPN in het kader van FTA-MTA-3 heeft gegeven. Deze voorbeelden hadden betrekking op een periode waarin de afgiftetarieven voor een aantal aanbieders niet gereguleerd waren. Deze aanbieders hadden hun afgiftetarieven vervolgens met 10 tot ruim 500 procent verhoogd. Ook bij dergelijke grote prijsverhogingen waren er destijds in de praktijk geen volume-effecten waarneembaar.

112. ACM verwacht niet dat de voorgaande analyse anders uitpakt als aanbieders met hun retailtarieven, net als in het verleden, wél differentiëren naar het netwerk waar een gesprek moet worden afgegeven. Het effect van de verhoging van de afgiftetarieven van één specifieke aanbieder op de retailtarieven kan in dat geval iets groter zijn omdat deze verhoging kan worden verwerkt in het retailtarief dat betaald moet worden voor gesprekken die worden afgegeven via het netwerk van deze aanbieder. ACM overweegt echter dat er ook in dat geval nog steeds sprake is van aanzienlijke verduunning zodat er, gegeven de lage prijselasticiteit, ook in dat geval slechts een gering volume-effect valt te verwachten. Daarbij komt dat het de beller in de regel niet bekend is via welk netwerk het te bellen nummer is aangesloten. Het is daarmee ook onwaarschijnlijk dat bellers hun belgedrag zullen aanpassen bij een verhoging van het retailtarief voor bellen naar één specifiek netwerk als gevolg van de verhoging van de afgiftetarieven op dat netwerk.

113. Tot slot hebben verschillende partijen gewezen op alternatieven als OTT. Ten aanzien van dergelijke alternatieven overweegt ACM dat het gebruik hiervan niet door de beller kan worden geïnitieerd, maar dat het primair de gebelde is die bepaalt hoe hij bereikbaar is. Immers, alternatieven als bellen via Whatsapp is alleen mogelijk als de te bellen partij ook op die manier bereikbaar is. Zoals hiervoor reeds is overwogen, heeft de te bellen partij niet de prikkel om zijn gedrag aan te passen als gevolg van een verhoging van de afgiftetarieven door zijn aanbieder. Echter, ook in het geval de te bellen partij wel via een OTT-dienst bereikbaar is, is het, gelet op bovenstaande analyse, niet waarschijnlijk dat de beller in die mate voor deze

²⁹ Zie Annex C2, tabel 10.

Ontwerpbesluit Openbaar

dienst zal kiezen dat dit een disciplinerend effect heeft op de aanbieder die zijn afgiftetarieven wil verhogen.

114. Gelet op het voorgaande is ACM van oordeel dat substitutie via de bellende gebruiker geen rol van betekenis speelt.

4.1.3 Conclusie productmarkt

115. In de voorgaande paragrafen werd vastgesteld dat er voor gespreksafgifte op specifieke nummercategorieën onvoldoende substitutie is tussen gespreksafgifte op een afzonderlijk netwerk en gespreksafgifte op andere netwerken of andere diensten.. ACM komt op grond daarvan tot de volgende relevante productmarkten:

a. gespreksafgifte op geografische nummers, 085-, 088-, 084/087-, 0970-, 112 en 14xy- en 116xyz-nummers op een afzonderlijk vast netwerk in geheel Nederland, aangeduid als “gespreksafgifte op een afzonderlijk vast netwerk” of kortweg “vaste gespreksafgifte”; en

116. “gespreksafgifte op 06- en 0970-nummers op afzonderlijke mobiele netwerken” of kortweg “mobiele gespreksafgifte.”

117. Uit de reacties op de vragenlijst blijkt dat deze conclusie door marktpartijen breed wordt gedragen.³⁰

4.2 Geografische marktafbakening

118. In deze paragraaf onderzoekt ACM de geografische afbakening van de relevante markten voor gespreksafgifte. In Nederland bieden grote aanbieders van telefonie hun telefoonnetwerk en telefoniediensten, waaronder gespreksafgifte, in beginsel nationaal aan. Daarbij hanteren de meeste aanbieders van gespreksafgifte een landelijke, uniforme tariefstructuur voor gespreksafgifte.

119. Voor gespreksafgifte op afzonderlijke netwerken geldt dat een aanbieder zijn tarieven door het ontbreken van substitutie in hoge mate onafhankelijk van andere aanbieders kan vaststellen. Bij het vaststellen van tarieven voor gespreksafgifte spelen eventuele verschillen in de regionale concurrentieomstandigheden geen rol. Er is sprake van een relevante geografische markt die het gehele netwerk omvat.

³⁰ Antwoorden op vraag 4 van de vragenlijst.

Ontwerpbesluit Openbaar

120. De relevante markten voor gespreksafgifte beperken zich bovendien tot Nederland,³¹ omdat gespreksafgifte op buitenlandse bestemmingen voor aanbieders van vaste en mobiele verkeersdiensten geen alternatief is voor gespreksafgifte op Nederlandse bestemmingen.

121. Uit hun reacties op de vragenlijst van ACM blijkt dat alle marktpartijen deze geografische afbakening onderschrijven.³²

Conclusie

122. ACM concludeert dat de geografische omvang de geïdentificeerde relevante productmarkten geheel Nederland is.

4.3 Conclusie marktafbakening

123. In dit hoofdstuk heeft ACM de relevante product- en geografische markten voor de diverse vormen van gespreksafgifte afgebakend. Op grond van de overwegingen in dit hoofdstuk komt ACM tot de volgende relevante productmarkten:

- b. gespreksafgifte op geografische nummers, 085-, 088-, 084/087-, 0970-, 112 en 14xy- en 116xyz-nummers op een afzonderlijk vast netwerk in geheel Nederland, aangeduid als “gespreksafgifte op een afzonderlijk vast netwerk” of kortweg “vaste gespreksafgifte”; en
- c. “gespreksafgifte op 06- en 0970-nummers op afzonderlijke mobiele netwerken” of kortweg “mobiele gespreksafgifte.”

124. De relevante geografische omvang van de geïdentificeerde productmarkten omvat geheel Nederland en beperkt zich tot Nederland.

125. De door ACM gehanteerde marktdefinities van gespreksafgifte zijn in overeenstemming met de relevante markten die de Commissie heeft gedefinieerd in de Aanbeveling relevante markten.

³¹ Met uitzondering van gespreksafgifte op internationale nummers. Voor deze specifieke markt heeft ACM aangegeven dat zij zich niet bevoegd acht om deze markt te reguleren (zie randnummer **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.**).

³² Antwoorden op vraag 5 van de vragenlijst.

5 Dominantieanalyse

5.1 Inleiding

126. In dit hoofdstuk beoordeelt ACM de aanwezigheid van aanbieders met aanmerkelijke marktmacht op de relevante markten voor gespreksafgifte op afzonderlijke (vaste of mobiele) netwerken. In paragraaf 5.2 tot en met 5.4 beoordeelt ACM of individuele aanbieders AMM bezitten, die hen in staat stelt zich in belangrijke mate onafhankelijk van hun concurrenten, klanten en uiteindelijk consumenten te gedragen. Afgesloten wordt met de conclusie.

127. Het bestaan van een AMM-positie kan worden aangetoond aan de hand van een aantal criteria die zijn beschreven in paragraaf 3.1 van de Richtsnoeren marktanalyse en aanmerkelijke marktmacht (hierna: de richtsnoeren). De hoogte van het marktaandeel vormt een belangrijke indicatie van marktmacht.³³ Andere criteria die in deze richtsnoeren worden genoemd, zijn de totale omvang van de onderneming, de technologische voorsprong of superioriteit, gemakkelijke of bevoorrechte toegang tot kapitaalmarkten/financiële middelen, product-/dienstendiversificatie, schaalvoordelen, breedtevoordelen, verticale integratie, het ontbreken van kopersmacht, een sterk ontwikkeld distributie- en verkoopnetwerk, en de controle over niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur.³⁴ Daarnaast is de vaststelling of er sprake is van AMM afhankelijk van een beoordeling van de vraag hoe gemakkelijk potentiële concurrenten de markt kunnen betreden. ACM beoordeelt in de context van de specifieke marktsituatie welke factoren van belang zijn in de beoordeling van de dominantie op die specifieke markt.

128. In het geval van de markt voor gespreksafgifte beoordeelt ACM het al dan niet bestaan van dominantie op de relevante markten voor gespreksafgifte aan de hand van de volgende criteria:

- marktaandeel (inclusief marktaandelen op de retailmarkten);
- toetredingsdrempels;
- potentiële concurrentie;
- kopersmacht.

129. De overige, in de richtsnoeren marktanalyse genoemde factoren past ACM niet toe nu deze betrekking hebben op de onderlinge marktposities van verschillende aanbieders op één

³³ Richtsnoeren van de Commissie voor de marktanalyse en de beoordeling van aanmerkelijke marktmacht in het bestek van het gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en –diensten, PbEG 2002, C165/03 randnummer 75.

³⁴ De richtsnoeren, randnummer 78.

Ontwerpbesluit Openbaar

en dezelfde relevante markt. Nu de gespreksafgifte op elk afzonderlijk netwerk voor mobiele of vaste telefonie als afzonderlijk relevante markt is afgebakend en, zoals uit de navolgende paragraaf zal blijken, dat op elke afzonderlijke markt slechts één aanbieder actief is, zijn de overige factoren niet relevant voor de beoordeling van AMM. Om dezelfde reden kan er per definitie geen sprake zijn van collectieve dominantie. Ook dit wordt daarom niet door ACM onderzocht.

130. De bepaling van AMM in een toekomstgerichte analyse betekent dat ACM niet alleen de bestaande concurrentiesituatie beoordeelt, maar ook of een eventueel gebrek aan daadwerkelijke concurrentie blijvend is.³⁵ Daarom zijn (toekomstige) ontwikkelingen die de concurrentiesituatie op de relevante markt significant zullen beïnvloeden, meegewogen, voor zover zij redelijkerwijs voorzienbaar zijn in de periode tot de volgende marktanalyse. Gelet op artikel 6a.4 van de Tw hanteert ACM daarvoor een periode van maximaal drie jaar.

131. ACM behandelt de criteria afzonderlijk. Op grond van de beoordeling van alle criteria samen stelt ACM uiteindelijk vast of er sprake is van AMM.

5.2 Marktaandeel

5.2.1 Marktaandelen op gespreksafgifte

132. Marktaandeel is een belangrijk criterium bij het bepalen van marktmacht. Aangezien de relevante markten gedefinieerd zijn als gespreksafgifte op afzonderlijke (eigen) netwerken, is elke aanbieder per definitie monopolist op de relevante markt (met een marktaandeel van honderd procent). Elke aanbieder beheerst volledig de toegang tot de eigen eindgebruikers. Een andere partij die deze eindgebruikers wil bereiken, is daarvoor afhankelijk van de medewerking van de betreffende aanbieder. Dit gegeven is op zichzelf een zeer sterke aanwijzing voor een dominante positie van aanbieders van gespreksafgifte op hun eigen vaste netwerk.

133. In de richtsnoeren wordt door de Commissie aangegeven dat volgens de jurisprudentie van het HvJ een zeer groot marktaandeel – meer dan 50 procent - op zichzelf al het bewijs van een machtspositie vormt, uitzonderlijke omstandigheden daargelaten. Een onderneming met een groot marktaandeel mag geacht worden over AMM te beschikken – dus in een machtspositie te verkeren – wanneer haar marktaandeel over langere tijd stabiel is gebleven.³⁶

³⁵ De richtsnoeren, randnummer 20.

³⁶ Randnummer 75 van de richtsnoeren marktanalyse

Ontwerpbesluit Openbaar

134. Elke aanbieder van gespreksafgifte heeft een marktaandeel van honderd procent op de relevante markt voor gespreksafgifte op zijn eigen netwerk. Dat ligt ruimschoots boven wat de Commissie in navolging van het HvJ bestempelt als “zeer groot”.³⁷ ACM heeft niettemin onderzocht in hoeverre er andere relevante factoren zijn die een dominante positie voor gespreksafgifte zouden kunnen afzwakken. Hieronder komen deze en de andere factoren aan de orde.

5.2.2 Marktaandelen op de retailmarkten

135. ACM onderzoekt hier of een relatief klein marktaandeel op de vaste of mobiele retailmarkten resulteert in minder marktmacht en het ontbreken van AMM op respectievelijk vaste en mobiele gespreksafgifte. Dit marktaandeel is ook een onderdeel van de analyse van kopersmacht. Dat behandelt ACM in hoofdstuk 5.4. In paragraaf 5.2.2 gaat ACM eerst in op de invloed die het marktaandeel op de retailmarkt heeft op het hebben van AMM op de markt voor gespreksafgifte.

136. ACM identificeert geen factoren die er toe leiden dat een kleiner marktaandeel van een individuele aanbieder op de retailmarkten resulteert in een mindere mate van marktmacht op gespreksafgifte van die individuele aanbieder. De omvang van het marktaandeel van een individuele aanbieder op de retailmarkten verandert niets aan de fundamentele zaken die op de markten van gespreksafgifte resulteren in een monopolie. Die fundamentele eigenschappen betreffen vooral het feit dat de beller die een bepaalde andere gebruiker wil bellen nauwelijks keus heeft en het feit dat de gebelde gebruiker niet is geïnteresseerd in (en geen invloed heeft op) de kosten van de beller. Dat zijn zaken die al in de marktafbakening van dit besluit zijn genoemd.

137. Een mechanisme dat partijen in dit kader soms noemen, is dat kleine partijen verhogingen in de afgiftetarieven van andere aanbieders door de concurrentie op de retailmarkt niet kunnen doorgeven in hun eigen retailtarieven en dat grote aanbieders dat wel kunnen. Die redenering is bij het vaststellen van AMM om twee redenen onjuist. Ten eerste volgt uit de economische theorie dat zowel grote als kleine aanbieders onderhevig zijn aan diezelfde concurrentie. In een concurrerende markt zullen zowel grote als kleine aanbieders kostenverhogingen die zij allen ondervinden doorgeven in retailtarieven. Ten tweede is het voor

³⁷ Vergelijk ook: “The 100% market share of network operators in the market for call termination on their individual public telephone network provided at a fixed location raises a strong presumption of SMP, save in exceptional circumstances which need to be clearly and unambiguously demonstrated by the NRA.” Bron: Beslissing van de Europese Commissie (“Withdrawal of notified draft measures”) van 17 mei 2005, C (2005) 1442 in Zaak DE/2005/0144: gespreksafgifte op individuele openbare telefoonnetwerken op een vaste locatie, punt 17.

Ontwerpbesluit Openbaar

de marktmacht van een kleine aanbieder op gespreksafgifte niet relevant hoe deze kleine aanbieder de verhogingen in afgiftetarieven van andere aanbieders doorgeeft. Dat laatste is slechts relevant bij de beoordeling van de marktmacht van die andere aanbieders.

138. Andersom identificeert ACM wel een mechanisme dat er toe leidt dat een kleine aanbieder een hoger tarief kan hanteren dan een grotere aanbieder. Dit wordt ten eerste veroorzaakt doordat de hogere afgiftetarieven van kleinere aanbieders meestal niet worden doorgegeven in verhogingen van het retailtarief naar die specifieke bestemming. Ten tweede geldt zelfs dat in het geval de verhoging wel wordt doorgegeven in een tarief naar die specifieke bestemming, dat dit hogere tarief voor eindgebruikers nauwelijks bekend is. Resultaat hiervan is dat de prijselasticiteit van de vraag van bellen naar kleine aanbieders lager is dan bij grote aanbieders. Deze lagere prijselasticiteit (lagere gevoeligheid van de vraag voor veranderingen in de prijs) resulteert erin dat deze kleinere aanbieders winstgevend een hoger tarief kunnen hanteren dan grotere aanbieders.

139. Op basis van het voorgaande concludeert ACM dat een kleiner marktaandeel van een aanbieder op de retailmarkten de mogelijkheid versterkt dat deze aanbieder een hoger gespreksafgiffetarief kan hanteren dan grotere aanbieders op de retailmarkten. Dit geldt generiek voor zowel vaste als mobiele gespreksafgifte.

5.3 Toetredingsdrempels en potentiële concurrentie

140. Het bestaan van toetredingsdrempels tot een relevante markt en het ontbreken van potentiële concurrenten op deze markt zijn omstandigheden die bijdragen aan de mate van marktmacht van een aanbieder. Gezien de sterke samenhang van deze criteria in het geval van gespreksafgifte behandelt ACM deze criteria hieronder gezamenlijk.

141. Voor gespreksafgifte heeft ACM in hoofdstuk 4 bij het afbakenen van de relevante markten vastgesteld dat voor gespreksafgifte geen volwaardige substituten op de markt bestaan. De aanbieder blijft in alle gevallen de enige aanbieder van gespreksafgifte op zijn eigen netwerk. Toetreding tot de relevante markt is niet mogelijk omdat de aanbieder van een telefonienetwerk de toegang tot zijn eindgebruikers volledig beheerst en alleen hij het spraakverkeer bij deze klanten kan afleveren.

142. Gezien het feit dat toetreding niet mogelijk is, zal een potentieel concurrerend product gebruik moeten maken van een andere technologie. Er zijn verschillende OTT-diensten die op die manier enige concurrentiedruk kunnen uitoefenen. Hier wordt echter nog maar op beperkte schaal gebruik van gemaakt. In juli 2015 gaf slechts 5% van de consumenten aan vaak via een

Ontwerpbesluit Openbaar

OTT-dienst (doorgaans Whatsapp) te bellen.³⁸ Dit zou onder andere kunnen komen doordat de kwaliteit van een 'OTT-gesprek' veelal lager is dan een gesprek via een traditionele telefoniedienst. Daarnaast is de verwachting dat er ook klanten aangewezen zullen blijven op gespreksafgifte voor de bereikbaarheid via telefoondiensten. Het lijkt daarom onwaarschijnlijk dat OTT-diensten al voldoende concurrentiedruk op bellen via mobiele dan wel vaste netwerken uitoefenen om de dominantie op gespreksafgifte te heroverwegen.

143. Op basis van het bovenstaande acht ACM het niet aannemelijk dat er binnen de reguleringsperiode mogelijkheden bestaan voor andere aanbieders om toe te treden tot de relevante markten voor gespreksafgifte op afzonderlijke netwerken of dat er voor gespreksafgifte sprake is van potentiële concurrentie. Deze factoren beperken de marktmacht van aanbieders dus niet.

5.4 Kopersmacht

5.4.1 Inleiding en definities

144. De aanwezigheid van afnemers met een sterke onderhandelingspositie kan van invloed zijn op de mate waarin een onderneming zich onafhankelijk van zijn afnemers kan gedragen. Dit tegenwicht van de afnemer(s) wordt tegenwerkende kopersmacht genoemd. Kopersmacht kan de mate van marktmacht van een aanbieder beïnvloeden en is dus één van de factoren die bij de beoordeling van AMM moet worden onderzocht. Afnemers zullen vrijwel altijd een zekere mate van kopersmacht hebben. Bij de beoordeling van AMM is echter relevant of deze kopersmacht effectief is in de zin dat zij (eventueel samen met andere factoren) voorkomt dat een aanbieder AMM heeft.

145. Bij effectieve tegenwerkende kopersmacht gaat het om het vermogen van een koper om tegenwicht te bieden aan (potentieel aanzienlijke) marktmacht aan de verkoopzijde en een competitieve uitkomst te bewerkstelligen. Deze tegenwerkende kopersmacht moet dus dermate sterk zijn dat de prijs van een aanbieder niet boven het competitieve niveau kan komen. Een prijs die toch boven het competitieve niveau uitkomt, impliceert dat tegenwerkende kopersmacht onvoldoende is om dominantie van de aanbieder te neutraliseren.

146. Met competitief prijsniveau wordt een prijs bedoeld die gelijk is aan de kosten van een efficiënte aanbieder. Deze prijs zou namelijk ontstaan in een daadwerkelijk concurrerende markt. Een mogelijk argument tegen het hanteren van het kostenniveau als maatstaf, is dat de prijs die gelijk is aan de kosten niet onder alle omstandigheden de efficiënte

³⁸ <http://www.multiscope.nl/persberichten/einde-aan-belbundel-door-bellen-via-whatsapp.html>

Ontwerpbesluit Openbaar

(welvaartsmaximaliserende) prijs is. Zoals elders in dit besluit wordt beargumenteerd (zie hoofdstuk 7 over de nadere invulling van de tariefregulering), is een prijs gelijk aan de efficiënte incrementele kostprijs een goede benadering van het welvaarts-maximaliserende afgiftetarief. Daarom wordt er in het kopersmachtonderzoek uitgegaan van dit kostenniveau als het relevante prijsniveau.

147. In het geval van de markten voor gespreksafgifte is kopersmacht één van de weinige factoren die een mogelijk reële beperking kan vormen voor de monopoliepositie waarin de aanbieders zich bevinden als gevolg van het marktaandeel van honderd procent, de aanwezigheid van absolute toetredingsdrempels en de afwezigheid van effectieve potentiële concurrentie.

148. Bij vorige marktanalyses van vaste gespreksafgifte en mobiele gespreksafgifte zijn uitgebreide onderzoeken naar kopersmacht uitgevoerd door Lexonomics en Oxera. Daarnaast is het kopersmachtonderzoek uitgebreid met de analyse van mogelijk gezamenlijk belang van aanbieders om de afgiftetarieven op het niveau van efficiënte kosten vast te stellen. Ook heeft ACM met behulp van de vragenlijst geverifieerd of de conclusies van deze onderzoeken nog gelden.

5.4.2 Geen gezamenlijk belang

149. In het kader van FTA-MTA-3 heeft OPTA uitgebreid onderzoek gedaan naar het ontstaan van een mogelijk gezamenlijk belang voor lage gespreksafgiftetarieven. De resultaten van dit onderzoek zijn ook overgenomen in het FTA-MTA-4-besluit. Aangezien voor afgiftemarkten sprake is van een situatie waarin verschillende monopolisten bij elkaar gespreksafgifte inkopen, zouden aanbieders de dreiging om de afname van afgiftdiensten te beperken of eigen afgiftetarieven te verhogen, kunnen gebruiken om bij andere aanbieders een lager afgiftetarief te verkrijgen. In theorie kan er hierdoor een gezamenlijk belang ontstaan om de afgiftetarieven op het niveau van de efficiënte kosten vast te stellen.

150. Het bestaan van een gezamenlijk belang tussen aanbieders kan ertoe leiden dat een afnemer van gespreksafgifte zijn eigen afgiftetarief kan inzetten als onderhandelingsinstrument. In die zin is het bestaan van een gezamenlijk belang van lage afgiftetarieven gerelateerd aan kopersmacht. In het marktanalysebesluit FTA-MTA-3 concludeerde OPTA dat het onwaarschijnlijk is dat in afwezigheid van regulering, aanbieders vanuit een gezamenlijk belang afgiftetarieven op kostenniveau zullen hanteren. De belangrijkste reden hiervoor is dat er asymmetrieën tussen marktpartijen bestaan die de overeenstemming over het afgiftetarief onwaarschijnlijk maken. Bij een bilaterale onderhandeling tussen aanbieders over afgiftetarieven, zal meestal één van de beide partijen belang hebben bij een hoger afgiftetarief (bijvoorbeeld omdat deze partij meer inkomend verkeer heeft). De aanbieder met het belang in

Ontwerpbesluit Openbaar

een hoog tarief zal een hoog tarief vragen. Gegeven dat feit zal de andere aanbieder ook een hoog tarief vragen.

151. ACM heeft geen aanwijzingen dat het voorgaande thans anders ligt. Ook in reacties op de vragenlijst bevestigen marktpartijen dat door de verschillende belangen van aanbieders en afnemers van gespreksafgifte er geen gezamenlijk belang is voor lage gespreksafgiftetarieven.³⁹

5.4.3 Andere mechanismen van kopersmacht

152. De kopersmacht van de afnemer van gespreksafgifte hangt af van zijn alternatieven ten opzichte van het accepteren van het door de aanbieder voorgestelde afgiftetarief en de mate waarin deze alternatieven tot een betere uitkomst voor de afnemer leiden. Potentiële factoren die hierbij een rol spelen zijn: het: (1) weigeren van de afname, (2) weigeren van (volledige) betaling, (3) indienen van een geschil bij ACM, (4) afnemen van gespreksafgifte via transit, (5) verhogen van eigen afgiftetarief.

153. In het marktanalysebesluit FTA-MTA-3 heeft OPTA beschreven dat deze mogelijkheden er niet toe leiden dat het risico dat aanbieders van gespreksafgifte excessieve tarieven hanteren, wordt weggenomen. Deze conclusie trok zij mede op basis van het onderzoek van adviesbureaus Lexonomics en Oxera. Ook door de reacties op de vragenlijst werd deze conclusie destijds bevestigd.⁴⁰

154. ACM heeft geen aanwijzingen dat met betrekking tot kopersmacht wezenlijke veranderingen in de markt hebben plaatsgevonden die ertoe hebben geleid dat kopersmacht zou zijn toegenomen. Dit wordt bevestigd in de reacties op de vragenlijst.⁴¹ Alle respondenten hebben bevestigd dat zich op dit punt geen belangrijke wijzigingen hebben voorgedaan. Partijen steunen de conclusie dat de mate van kopersmacht onvoldoende is om te voorkomen dat aanbieders van gespreksafgifte bovencompetitieve tarieven kunnen hanteren.

5.4.4 Conclusie

155. Gelet op het voorgaande concludeert ACM voor alle aanbieders dat in geen van de onderzochte situaties tegenwerkende kopersmacht van inkopende partijen voldoende sterk is om het verhogen van afgiftetarieven boven het competitieve niveau tegen te gaan. ACM

³⁹ Vraag 7 van de vragenlijst van 22 december 2015

⁴⁰ Vraag 27 en 28 van de vragenlijst vaste en mobiele gespreksafgifte FTA-MTA-3.

⁴¹ Vraag 8 en 9 van de vragenlijst.

Ontwerpbesluit Openbaar

concludeert dat op dit punt voor alle aanbieders de conclusie gerechtvaardigd is dat kopersmacht onvoldoende is om te voorkomen dat aanbieders bovencompetitieve afgiftetarieven kunnen hanteren.

5.5 Conclusie beoordeling aanmerkelijke marktmacht

156. In dit hoofdstuk heeft ACM de resultaten weergegeven van zijn onderzoek naar de vraag in hoeverre aanbieders van gespreksafgifte een AMM-positie hebben in de zin van hoofdstuk 6a van de Tw. Uit dit onderzoek blijkt dat alle aanbieders van gespreksafgifte op de relevante markten voor gespreksafgifte op afzonderlijke netwerken (op het eigen netwerk) beschikken over een marktaandeel van 100 procent.

157. Uit het onderzoek blijkt verder dat een klein marktaandeel van een aanbieder op de onderliggende retailmarkten de mogelijkheid versterkt dat deze aanbieder een hoger gespreksafgiffetarief kan hanteren dan grotere aanbieders op de retailmarkten. Op basis van het onderzoek acht ACM het ook niet aannemelijk dat er binnen de reguleringsperiode mogelijkheden bestaan voor andere aanbieders om toe te treden tot de relevante markten voor gespreksafgifte op afzonderlijke netwerken of dat er voor gespreksafgifte sprake is van potentiële concurrentie. Daarnaast is er onvoldoende kopersmacht om aanbieders te verhinderen zich onafhankelijk op te stellen van hun afnemers (en uiteindelijk eindgebruikers) of concurrenten op andere markten (vast/mobiel) bij het aanbieden van gespreksafgifte

158. Op grond van het bovenstaande concludeert ACM dat alle aanbieders van gespreksafgifte zich op de markten voor gespreksafgifte op afzonderlijke netwerken in Nederland in belangrijke mate onafhankelijk kunnen gedragen van hun concurrenten, afnemers en uiteindelijk de eindgebruikers en dus AMM hebben.

159. ACM merkt op dat toezichthouders in andere lidstaten van de Europese Unie in het kader van de marktanalyses ten aanzien van de dominantie tot eenzelfde conclusie komen.

Ontwerpbesluit Openbaar

6 Potentiële mededingingsproblemen

6.1 Inleiding

160. Als ACM concludeert dat een partij AMM heeft op een relevante markt dient zij passende verplichtingen op te leggen. Een verplichting is passend als die gebaseerd is op de aard van het op de desbetreffende markt geconstateerde probleem en in het licht van de doelstellingen van de Tw proportioneel en gerechtvaardigd is. Dit betekent dat ACM eerst moet bepalen welke mededingingsproblemen zich op de relevante markt kunnen voordoen.

161. In dit hoofdstuk onderzoekt ACM potentiële mededingingsproblemen die het gevolg zijn van de aanwezigheid van een partij met aanmerkelijke marktmacht op elk van de in dit besluit afgebakende markten van gespreksafgifte op afzonderlijke netwerken van alle aanbieders van gespreksafgifte in Nederland.

162. Op dit moment zijn deze markten gereguleerd. Dat betekent dat er verplichtingen gelden die mededingingsproblemen voorkomen. Het identificeren van potentiële mededingingsproblemen is daarom vooral een hypothetische analyse waarin ACM nagaat of in afwezigheid van regulering voor de AMM-partijen de mogelijkheid en de prikkel bestaat om mededingingsbeperkend gedrag te vertonen.

163. In paragraaf 6.2 beschrijft ACM het analysekader. In de paragrafen 6.3 tot en met 6.5 analyseert ACM of partijen in potentie de prikkel en de mogelijkheid hebben om de mededinging te beperken. In paragraaf 6.6 concludeert ACM welke potentiële mededingingsproblemen zich voordoen op de markten voor vaste en mobiele gespreksafgifte.

6.2 Analyse kader voor mededingingsproblemen

164. De European Regulators Group (hierna: ERG) heeft een gemeenschappelijk standpunt opgesteld voor het identificeren van mededingingsproblemen en passende verplichtingen.⁴² ACM hanteert dit gemeenschappelijk standpunt als analysekader voor het identificeren van potentiële mededingingsproblemen op de markten voor vaste en mobiele gespreksafgifte.

165. De ERG maakt onderscheid tussen drie categorieën mededingingsproblemen:

⁴² ERG Common Position on the approach to appropriate remedies in the new regulatory framework, van mei 2006, ERG (06)33. De ERG was de Europese Groep van regelgevende instanties voor elektronische communicatienetwerken en -diensten. Op 1 januari 2010 is de ERG opgeheven en is de Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC) opgericht.

Ontwerpbesluit Openbaar

- Leveringsweigering/toegangsweigering (hierna: toegangsweigering)
- Niet-prijsgerelateerde mededingingsproblemen:
 - discriminatoir gebruik of het achterhouden van informatie;
 - oneigenlijk gebruik van informatie over concurrenten;
 - vertragingstactieken;
 - onbillijke voorwaarden;
 - kwaliteitsdiscriminatie;
 - strategisch productontwerp; en
 - koppelverkoop.
- Prijsgerelateerde mededingingsproblemen:
 - prijsdiscriminatie;
 - roofprijzen;
 - buitensporig hoge prijzen; en
 - marge-uitholling.

166. In verschillende uitspraken heeft het CBb bevestigd dat ACM bij het identificeren van potentiële mededingingsproblemen aannemelijk moet maken dat een AMM-partij de mogelijkheid en de prikkel heeft om het mededingingsbeperkende gedrag te vertonen.⁴³ De prikkel mag ACM vaststellen op grond van algemene overwegingen over het rationele gedrag van op maximalisering van winst gerichte ondernemingen.⁴⁴ De AMM-partij hoeft geen concrete plannen te hebben om over te gaan tot het mededingingsbeperkende gedrag⁴⁵ en ACM hoeft niet aan te tonen dat de mededingingsproblemen zich met absolute zekerheid zullen voordoen.⁴⁶ ACM onderzoekt hieronder of de aangewezen partijen de mogelijkheid en de prikkel hebben om het mededingingsbeperkend gedrag te vertonen en welk effect dit (potentiële) gedrag heeft op het realiseren van de doelstellingen uit artikel 1.3 van de Tw (zie paragraaf 2.1).

Relatie met retailmarkten

167. Voordat ACM ingaat op mogelijke mededingingsproblemen wordt hier kort stilgestaan bij de relatie tussen gespreksafgifte en retailmarkten. De relevante onderliggende retailmarkten zijn hier de retailmarkten voor vaste en mobiele telefonie. Voor deze markten is vaste en mobiele gespreksafgifte één van de noodzakelijke bouwstenen. Meer specifiek is vaste of mobiele gespreksafgifte een bouwsteen voor zogenaamd off-net verkeer, ofwel verkeer naar

⁴³ CBb 3 mei 2011, LJN: BQ3146, CBb 3 februari 2010, LJN: BL 4028, CBb 31 augustus 2011 LJN: BR 6195, LJN: CBb 30 september 2011, BT6098, en CBb 24 juli 2007, LJN: BB0186.

⁴⁴ CBb 30 september 2011, LJN: BT6098 (VT 2009).

⁴⁵ CBb 30 september 2011, LJN: BT6098 (VT 2009).

⁴⁶ CBb 24 juli 2007, LJN: BB0186.

Ontwerpbesluit Openbaar

170. Problemen rond het verkrijgen van toegang bij alle aanbieders kunnen worden versterkt indien regulering van het verkeerstarief voor gespreksafgifte, het uitbuiten van AMM via verkeerstarieven niet langer mogelijk maakt. Het uitbuiten van AMM kan zich dan verplaatsen van het meest geëigende middel (verkeerstarieven van gespreksafgifte) naar andere middelen.

171. Partijen hebben een prikkel om hun dominantie te misbruiken op aan toegang gerelateerde zaken indien regulering dat toelaat. Het gaat dan om de tarieven van toegang of bijbehorende faciliteiten zoals niet-verkeersafhankelijke eenmalige en periodieke tarieven voor de interconnectie (bijvoorbeeld poorttarieven of co-locatietarieven). Ook kan dominantie worden gebruikt in een ander aspect van toegang dan de tarieven. Zo kan toegang in een onaantrekkelijke vorm worden aangeboden aan bepaalde partijen, bijvoorbeeld door levering op ongunstige locaties, voor anderen onhandige, inefficiënte koppelingstechnieken (interfaces), lage kwaliteit of ongunstige leveringsvoorwaarden.

172. Door op een of meerdere van de in randnummer 169 beschreven manieren toegang voor bepaalde partijen te belemmeren, hebben de partijen aan wie wel goed toegang wordt verleend een voordeel. Die partijen hebben dan een voorsprong ten aanzien van het aanbieden van transitdiensten. De aanbieder van gespreksafgifte die op deze manier een bepaalde aanbieder van transitdiensten bevoordeelt, kan daarvoor weer compensatie afdwingen en zo toch zijn AMM-positie op gespreksafgifte nog gedeeltelijk uitbuiten.

173. Het gaat in de in randnummers 169 t/m 171 beschreven situaties daarom in beginsel om het uitbuiten van de AMM-positie op gespreksafgifte en niet om het uitsluiten van bepaalde aanbieders van transitdiensten. Ofwel: het probleem vindt zijn oorsprong op de afgiftemarkten en niet op de markt voor gespreksdoorgifte tussen netwerken. Evenals en analoog aan het uitbuitingsprobleem van buitensporig hoge tarieven, hebben alle aanbieders een prikkel en de mogelijkheid om de toegang voor bepaalde aanbieders te belemmeren. Dit is onafhankelijk van de positie van aanbieders op de onderliggende retailmarkten.

174. Op grond van het voorgaande is ACM van oordeel dat het belemmeren van efficiënte toegang een potentieel mededingingsprobleem is voor vaste en mobiele gespreksafgifte. In beginsel gaat het om uitbuiting en hebben alle aanbieders hiertoe de prikkel en de mogelijkheid.

175. In het bestaande marktanalysebesluit voor vaste en mobiele gespreksafgifte (het FTA-MTA-4-besluit) heeft ACM geconcludeerd dat toegangsweigering een potentieel

Ontwerpbesluit Openbaar

mededingingsprobleem is. Voor vaste en mobiele gespreksafgifte is daarom een toegangsverplichting opgelegd.

Conclusie

176. Op grond van het voorgaande is ACM van oordeel dat het belemmeren van efficiënte toegang een potentieel mededingingsprobleem is voor gespreksafgifte. Alle aanbieders hebben hiertoe de prikkel en de mogelijkheid.

6.4 Niet-prijsgerelateerde mededingingsproblemen

177. Aan het potentiële mededingingsprobleem toegangsweigering en -belemmering is een aantal andere potentiële niet-prijsgerelateerde mededingingsproblemen gerelateerd. Het gaat dan om gedrag dat in aanwezigheid van een toegangsverplichting kan worden aangewend om de facto alsnog die toegangsverplichting ineffectief te maken, dan wel te omzeilen. Op die manier ontstaat een situatie waarin weliswaar formeel toegang wordt geleverd, maar waarin die toegang zo is vormgegeven dat die het effectief gebruik van toegang verhindert of belemmert. Het gaat om de volgende potentiële niet-prijsgerelateerde mededingingsproblemen:

- 1) het achterhouden van informatie;
- 2) vertragingstactieken;
- 3) onbillijke voorwaarden;
- 4) kwaliteitsdiscriminatie;
- 5) strategisch productontwerp; en
- 6) koppelverkoop.

178. In paragraaf 6.3 heeft ACM vastgesteld dat partijen de mogelijkheid en prikkel hebben om toegang te weigeren en dat dit een negatief effect heeft op de mededinging en de dienstverlening aan eindgebruikers. ACM is van oordeel dat partijen eveneens de mogelijkheid en prikkel hebben om bovenstaande aan toegangsweigering gerelateerde mededingingsproblemen te veroorzaken. Dit heeft immers de facto hetzelfde effect namelijk dat partijen die gespreksafgifte willen afnemen worden uitgesloten.

6.4.1 Achterhouden van informatie

179. Een AMM-partij die toegang levert tot zijn netwerk heeft informatie die nodig is voor het doelmatig afnemen van die toegang. Door deze informatie achter te houden voor externe partijen, kan de AMM-partij toegang belemmeren of zelfs onmogelijk maken.

180. Voor andere aanbieders van telefonie is bepaalde informatie essentieel om gespreksafgifte efficiënt te kunnen afnemen. Zo is het voor de interconnectie tussen netwerken ten behoeve van het afleveren van gesprekken nodig dat een afnemer van gespreksafgifte

Ontwerpbesluit Openbaar

informatie krijgt over de topologie van het telefoonnetwerk waarop het verkeer wordt afgeleverd of de technische specificaties van de apparatuur die bij gespreksafgifte gebruikt wordt.

181. Zowel het niet als het niet-tijdig verstrekken van de noodzakelijke informatie aan afnemers van gespreksafgifte kan de mededinging beperken. Zo kan een afnemer van gespreksafgifte ernstig in zijn concurrentiepositie bij het aanbieden van telefonie op de retailmarkt worden benadeeld, indien informatie over bepaalde wijzigingen in het netwerk van de aanbieder van de gespreksafgifte (terminerende aanbieder) pas in een laat stadium wordt gecommuniceerd. Het telefoonverkeer dat de andere aanbieder (originerende netwerk) voor zijn eindgebruikers moet afwikkelen, zal dan problemen kunnen ondervinden, waardoor de kwaliteit van zijn retaildienstverlening achteruit kan gaan of de daaraan verbonden kosten kunnen stijgen.

182. Gelet op het voorgaande is ACM van oordeel dat het achterhouden van informatie een reëel potentieel mededingingsprobleem is op de markten voor vaste en mobiele gespreksafgifte op de afzonderlijke netwerken van alle aanbieders.

6.4.2 Vertragingstactieken

183. De dominante positie bij gespreksafgifte stelt een aanbieder in staat om een efficiënte aflevering van telefoonverkeer op zijn netwerk door andere aanbieders te vertragen. Vertragingstactieken hebben tot doel te verhinderen dat externe partijen op korte termijn in staat zijn gespreksafgifte af te nemen of veranderingen door te voeren in de wijze waarop gespreksafgifte wordt afgenomen. Voorbeelden van vertragingstactieken die een dominante aanbieder kan toepassen, zijn het rekken van onderhandelingen over interconnectie, het starten van juridische procedures of het aanvoeren van vermeende technische problemen.

184. De mogelijkheden van een afnemer van gespreksafgifte om op de retailmarkten voor telefonie te concurreren worden beperkt indien zij door de vertragingstactieken verkeer van hun eindgebruikers minder goed kunnen afleveren bij eindgebruikers op het betreffende netwerk.

185. Uit een signaal van COIN is gebleken dat de Standard Change Requests⁵² tot toetreding in toenemende mate worden afgewezen waarbij afwijzing, volgens COIN met regelmaat plaatsvindt onder motivering dat er geen interconnectieovereenkomst bestaat tussen het afwijzende lid en de toetredende aanbieder. Na eerste afwijzing duurt het volgens COIN vaak maanden voordat de Change Request opnieuw wordt ingediend, Onderzoek van ACM

⁵² Via de Standard Change Request procedure van vereniging COIN informeren partijen elkaar over hun nummers waarop telefonieverkeer voor hen direct of indirect kan worden afgegeven.

Ontwerpbesluit Openbaar

191. Gelet op het voorgaande is ACM van oordeel dat het hanteren van onbillijke voorwaarden een reëel potentieel mededingingsprobleem is op de markten voor vaste en mobiele gespreksafgifte op de afzonderlijke netwerken van alle aanbieders. Omdat (onbillijke) voorwaarden soms ook als aanvullende diensten geformuleerd kunnen worden, worden deze voorbeelden eveneens genoemd als voorbeelden van koppelverkoop.

6.4.4 Kwaliteitsdiscriminatie

192. Aanbieders van gespreksafgifte kunnen externe afnemers een lage kwaliteit leveren om de toegang tot hun netwerk te belemmeren. Belangrijke kwaliteitsaspecten zijn zaken als beschikbaarheid⁵⁷, blokkeringskans en de kwaliteit van het spraaksignaal (hoeveelheid ruis, echo, etc.). Bij gespreksafgifte kan het bijvoorbeeld gaan om het beschikbaarheidspercentage van de dienst. Zo zou tijdens piekuren voorrang gegeven kunnen worden aan het eigen spraakverkeer, waardoor de blokkeringskans die andere aanbieders ondervinden, hoger wordt.

193. Door kwaliteitsdiscriminatie bij gespreksafgifte zal de concurrentiepositie van andere aanbieders op de onderliggende retailmarkten voor telefonie nadelig worden beïnvloed. Immers, indien de wholesaledienst gespreksafgifte die door externe partijen wordt afgenomen van een lagere kwaliteit is, zal ook de retaildienst die op basis van deze inferieure wholesaledienst wordt aangeboden van een lagere kwaliteit zijn. Kwaliteitsdiscriminatie is vooral een significant probleem indien de kwaliteit onder een bepaald redelijk minimumniveau daalt.

194. Gelet op het voorgaande is ACM van oordeel dat kwaliteitsdiscriminatie waarbij de kwaliteit daalt onder een bepaald redelijk minimumniveau, een reëel potentieel mededingingsprobleem is op de markten voor vaste en mobiele gespreksafgifte op de afzonderlijke netwerken van alle aanbieders.

6.4.5 Strategisch productontwerp

195. Aanbieders van gespreksafgifte kunnen hun wholesaledienstverlening zo inrichten dat de dienst niet op een effectieve en/of efficiënte wijze kan worden afgenomen. Dit betekent dat de dominante aanbieder zijn wholesaledienst gespreksafgifte zodanig ontwerpt dat afnemers niet, of uitsluitend tegen zeer hoge kosten gebruik kunnen maken van de dienstverlening.

⁵⁷ Beschikbaarheid is het percentage van de tijd dat de interconnectie en het netwerk van de aanbieder die afgifte levert, naar behoren werken.

Ontwerpbesluit Openbaar

hanteren. Dit wordt ook wel het waterbedeffect genoemd. Hierdoor wordt de concurrentiepositie van de aanbieder op de retailmarkt versterkt. Ten derde veroorzaken de hogere afgiftetarieven voor een individuele aanbieder hogere kosten voor zijn concurrenten (die deze diensten inkopen). Dit effect staat bekend als *'raising rivals costs'* en verslechtert de concurrentiepositie van andere aanbieders. Dit laatste effect is nog sterker richting CPS/WLR-aanbieders die zelf voor hun CPS/WLR-abonnees geen gespreksafgifte ontvangen.

207. Door het hanteren van excessief hoge afgiftetarieven kunnen aanbieders van gespreksafgifte de concurrentie nadelig beïnvloeden. Buitensporig hoge tarieven betekent voor afnemers van deze dienst dat zij met oneigenlijk hoge kosten worden geconfronteerd. Dit verzwakt de positie van deze afnemers, aangezien gespreksafgifte voor hen een essentiële bouwsteen vormt om zelf diensten te kunnen aanbieden op de onderliggende markt.

208. Een ander negatief effect van buitensporig hoge tarieven is dat het voor toetreders minder eenvoudig wordt om de markt te betreden. Deze partijen hebben slechts zeer beperkt on-net verkeer in vergelijking met gevestigde partijen en hebben hierdoor gemiddeld per klant hogere afgiftekosten. Bovendien zijn zij niet in staat klanten te trekken met lagere tarieven binnen het eigen netwerk.

209. Daarnaast is het niet goed mogelijk om te concurreren om specifieke klantgroepen wanneer afgiftetarieven excessief hoog zijn. Het afgiftetarief is in dat geval dermate hoog dat de retailprijs in belangrijke mate bestaat uit deze kostencomponent. Dit kan leiden tot meer harmonisatie van retailprijzen, waardoor er minder mogelijkheden zijn door middel van prijsdifferentiatie de retailprijzen op specifieke klanten af te stemmen. Dit zou in het nadeel zijn van eindgebruikers omdat er voor hen, door de harmonisatie van retailprijzen, een minder gedifferentieerd aanbod zou zijn.

210. Prikkel tot generieke verlaging van de tarieven voor gespreksafgifte zijn niet aanwezig. ACM stelt daarom vast dat aanbieders van gespreksafgifte in de huidige en voorzienbare marktomstandigheden niet alleen de mogelijkheid hebben om buitensporig hoge tarieven voor hun diensten te vragen, maar bovendien een sterke prikkel hebben om dat ook daadwerkelijk te doen. Voor de volledigheid wijst ACM erop dat deze conclusie vooral relevant is in het kader van het opleggen van verplichtingen met betrekking tot tarieven. In onderdeel 7.2 zal hier nader op in worden gegaan.

Conclusie

211. ACM concludeert dat aanbieders van gespreksafgifte de mogelijkheid en de prikkel hebben om prijzen voor gespreksafgifte op een buitensporig hoog niveau vast te stellen. Het

Ontwerpbesluit Openbaar

effect hiervan is uitbuiting en/of uitsluiting van afnemers. Dit leidt tot een belemmering van de mededinging op deze en onderliggende markten, wat in het nadeel is van eindgebruikers.

6.5.2 Prijsdiscriminatie

212. In het geval van prijsdiscriminatie hanteert de AMM-partij verschillende tarieven ten opzichte van verschillende (categorieën) afnemers. Hierdoor kan de AMM-partij de omstandigheden waaronder verschillende wholesaleafnemers met elkaar concurreren op de lager gelegen markten en, als de AMM-partij zelf ook op de lager gelegen markt actief is, de omstandigheden waaronder die partij concurreert met de wholesaleafnemers, nadelig beïnvloeden.

213. In deze paragraaf gaat ACM alleen in op prijsdiscriminatie tussen externe afnemers. Mogelijke prijsdiscriminatie van een verticaal geïntegreerde aanbieder tussen de interne en externe leveringen wordt behandeld onder het potentiële mededingingsprobleem marge-
uitholling.

Analyse

214. In het FTA-MTA-3 en het FTA-MTA-4-besluit heeft OPTA respectievelijk ACM geconcludeerd dat er geen vormen van prijsdiscriminatie te onderkennen zijn die resulteren in nadelige effecten voor de concurrentie, de eindgebruiker en de welvaart. Die conclusie is volgens ACM nog steeds relevant voor de komende reguleringsperiode, aangezien de marktomstandigheden sindsdien niet wezenlijk veranderd zijn.

Discriminatie externe tarieven voor verschillende aanbieders

215. Prijsdiscriminatie tussen verschillende externe partijen onder gelijke omstandigheden is in het algemeen alleen te verklaren als strategisch gedrag, met nadelige effecten op de onderliggende retailmarkten. Dat geldt zeker als een dominante aanbieder eenzijdig diensten levert aan een aantal wholesaleafnemers. Een dergelijke situatie wordt in de economische literatuur *one-way-access* genoemd. In een dergelijke situatie is het niet goed te verklaren dat een aanbieder onder gelijke omstandigheden verschillende tarieven hanteert. Dit gedrag is alleen te verklaren als strategisch gedrag met als doel bepaalde partijen te verzwakken of uit te sluiten.

216. Op de afgiftemarkten is echter sprake van een situatie waarin alle aanbieders van gespreksafgifte dominant zijn en wederzijds bij elkaar gespreksafgifte inkopen. Een dergelijke wederzijdse inkooprelatie wordt in de economische literatuur *two-way-access* genoemd. In een dergelijke situatie kunnen er normale (niet-strategische) prikkels zijn voor een subgroep van aanbieders van gespreksafgifte om onderling andere tarieven te hanteren dan richting

Ontwerpbesluit Openbaar

aanbieders van gespreksafgifte buiten de subgroep. Zolang de afwijkende overeengekomen tarieven onder de efficiënte kostprijs blijven (of onder een passend glijpad daar naartoe), is dergelijk gedrag ook niet nadelig voor de concurrentie en uiteindelijk de eindgebruiker. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat een groep aanbieders besluit de afwikkeling van onderling verkeer met gesloten beurzen uit te voeren.⁶⁰ Op die manier worden bijvoorbeeld wederzijds factureringskosten vermeden en ontstaat een betere basis voor het hanteren van retailaanbiedingen met vaste prijzen voor onbeperkt bellen. Deze ontwikkelingen zijn gunstig voor de concurrentie op de markt, de eindgebruiker en uiteindelijk de welvaart. In dat geval kan worden gesproken van een concurrentie tussen verschillende interconnectieovereenkomsten. Een efficiënte interconnectieovereenkomst vertaalt zich in een betere positie voor de partijen die de overeenkomst hebben gesloten. Dit zet de juiste prikkel voor de selectie van de meest efficiënte overeenkomst door marktwerking. Daarom zijn dit positieve ontwikkelingen die niet als anticompetitief gedrag ofwel mededingingsprobleem kunnen worden gekwalificeerd. Integendeel, het via verplichtingen remmen van deze ontwikkelingen zou de vrije marktwerking onnodig beperken en nadelig zijn voor de welvaart.

217. Dat deze behoefte voor afwijkende overeenkomsten (tarieven) zich beperkt tot een subgroep van aanbieders van gespreksafgifte is verklaarbaar vanuit commerciële overwegingen die niet anticompetitief zijn. Bedrijven kunnen onder gelijke omstandigheden andere inschattingen maken over wat economisch maximaal rendabele interconnectie is en welke tarieven daarbij horen. Bedrijven moeten waar mogelijk de kans krijgen die inschatting in praktijk te brengen, waarna de markt het meest efficiënte gedrag beloont en daarmee de meest efficiënte aanbieders selecteert.

218. In aanwezigheid van een non-discriminatieverplichting zouden aanbieders die een tarief willen hanteren dat lager is dan het tariefplafond aan andere aanbieders die ook datzelfde lagere tarief hanteren, overeenstemming moeten hebben met *alle* andere aanbieders van gespreksafgifte, alvorens men gezamenlijk tot een lager tarief kan overgaan. Dit belemmert de concurrentie tussen aanbieders en betekent dat aanbieders kunnen worden belemmerd door een kleine groep aanbieders of één enkele aanbieder.

Conclusie

219. ACM heeft in het voorgaande vastgesteld dat er op de markten voor gespreksafgifte geen vormen van prijsdiscriminatie zijn te onderkennen die resulteren in nadelige effecten voor de concurrentie, de eindgebruiker en de welvaart. Prijsdiscriminatie kan dus wel optreden maar vormt geen mededingingsprobleem. Op grond hiervan concludeert ACM dat prijsdiscriminatie geen potentieel mededingingsprobleem is.

⁶⁰ Dit is een systeem waarbij het afgiftetarief in wezen nul is en dat ook wel bill-and-keep (BaK) wordt genoemd.

Ontwerpbesluit Openbaar

220. Daarnaast heeft ACM vastgesteld dat er niet-anticompetitieve (niet nadelige) vormen van prijsdiscriminatie zouden kunnen optreden. Een voorbeeld hiervan is een BaK-overeenkomst (bill-and-keep, met gesloten beurs) tussen een subgroep van aanbieders. Een dergelijke BaK-overeenkomst is gunstig voor de concurrentie, de eindgebruiker en uiteindelijk de welvaart. Dat laatste is geen noodzakelijk onderdeel van de motivering om af te zien van het opleggen van een non-discriminatieverplichting, maar vergroot het belang om daar van af te zien wel.

6.5.3 Marge-utholling

221. Zoals blijkt uit de memorie van toelichting bij de Tw is van het uithollen van marges sprake als het verschil tussen de wholesaletarieven die een AMM-partij aan andere ondernemingen in rekening brengt en haar eigen retailtarieven zodanig is dat die andere ondernemingen geen reële mogelijkheid hebben om een marktpositie te verwerven of te behouden.⁶¹ Het kan dus gaan om hoge wholesale- of lage retailtarieven dan wel een combinatie van beide.

222. Als concurrenten als gevolg van marge-utholling niet in staat zijn om winstgevend te opereren op de onderliggende markt, zullen zij uiteindelijk de markt verlaten en/of zullen nieuwe partijen niet tot de markt toetreden. Ook is het mogelijk dat de positie van concurrenten zo verzwakt dat de competitieve druk die zij uitoefenen op de dominante onderneming minder sterk wordt.

223. De wholesaletarieven hoeven niet het karakter te hebben van buitensporig hoge prijzen en de retailtarieven hoeven niet het karakter te krijgen van rooftprijzen om te kunnen spreken van marge-utholling. Ook lagere dan buitensporig hoge prijzen, en tarieven boven het niveau van rooftprijzen, kunnen leiden tot marge-utholling bij concurrenten en uitsluitende effecten hebben.

Analyse

224. De AMM-positie van aanbieders van gespreksafgifte kan met zich meebrengen dat de mogelijkheid en de prikkel bestaat om de marge tussen de wholesale bouwstenen voor telefonie (waaronder gespreksafgifte) en de tarieven op de onderliggende wholesale- en retailmarkten uit te hollen.

225. Gespreksafgifte is een noodzakelijke bouwsteen voor het realiseren van retail telefoniediensten. Een aanbieder van gespreksafgifte kan daardoor de gesprekskosten van zijn concurrenten verhogen. Deze strategie is effectief als de andere aanbieder de hogere kosten

⁶¹ *Kamerstukken II 2002/03, 28 851, nr. 3, blz. 119.*

Ontwerpbesluit Openbaar

niet kan doorberekenen op de ondergelegen retailmarkt. Of als de andere aanbieder niet effectief zijn eigen afgiftetarief kan verhogen, bijvoorbeeld door asymmetrische verkeersvolumes.

226. Vaste gespreksafgifte is zowel een bouwsteen voor diensten op de retailmarkten voor vaste telefonie als voor diensten op de markt voor mobiele telefonie. Hetzelfde geldt voor mobiele gespreksafgifte. Zo kan een aanbieder van vaste telefonie niet alleen de kosten verhogen van haar concurrenten op de markten voor vaste telefonie, maar tevens op de markt voor mobiele telefonie, en vice versa. Voor aanbieders die zowel vaste als mobiele telefonie aanbieden is de prikkel voor deze gedragingen nog groter, omdat zij direct profiteren van het kostennadeel van hun directe concurrenten.

227. Hoge gespreksafgiftetarieven zijn extra nadelig voor CPS/WLR-aanbieders. Zij ontvangen zelf geen inkomsten uit vaste gespreksafgifte en profiteren dus niet van de hogere tarieven en inkomsten voor inkomend verkeer. Indien de tarieven van gespreksafgifte boven de kostprijs liggen, ontstaat daarom vooral voor CPS/WLR-aanbieders marge-uitholling. Voortbouwend op de analyse voor de markt voor gespreksopbouw (zie randnummer 63) en de onderliggende retailmarkten voor vaste telefonie (zie randnummers 57 en 206), concludeert ACM dat er een reëel risico is op te hoge afgiftetarieven met marge-uitholling en uiteindelijk uitsluiting van vooral CPS/WLR-aanbieders als effect.

228. Bovenstaande analyse geldt voor zowel vaste als mobiele gespreksafgifte, maar in versterkte mate voor CPS/WLR-aanbieders. Aanbieders van telefoniediensten moeten immers beide bouwstenen (vaste en mobiele gespreksafgifte) inkopen om een volwaardig retailaanbod te kunnen doen.

Conclusie

229. ACM concludeert dat marge-uitholling kan ontstaan als afgiftetarieven boven een bepaald niveau worden gehanteerd en dat marge-uitholling daarom een potentieel mededingingsprobleem is op de markten voor gespreksafgifte.

6.6 Conclusie

230. In dit hoofdstuk heeft ACM op de relevante markten voor gespreksafgifte de volgende potentiële mededingingsproblemen geïdentificeerd:

- a) Toegangsweigering en –belemmering;
- b) Niet-prijsgerelateerde mededingingsproblemen: het achterhouden van informatie, vertragingstactieken, onbillijke voorwaarden, kwaliteitsdiscriminatie waarbij de kwaliteit

Ontwerpbesluit Openbaar

daalt onder een bepaald redelijk minimumniveau, strategisch productontwerp en koppelverkoop.

- c) buitensporig hoge tarieven; en
- d) marge-utholling.

63/109

7 Verplichtingen

231. In dit hoofdstuk bepaalt ACM welke verplichtingen passend zijn om de in het vorige hoofdstuk geïdentificeerde potentiële mededingingsproblemen te voorkomen of op te lossen in het licht van de doelstellingen van artikel 1.3 van de Tw.

232. In paragraaf 7.1 beschrijft ACM allereerst hoe wordt beoordeeld of sprake is van passende verplichtingen. In de paragrafen 7.2 tot en met 7.5 beoordeelt ACM de mogelijke verplichtingen en bepaalt zij welke verplichtingen aan partijen worden opgelegd.

7.1 Beoordelingskader verplichtingen

233. ACM moet overeenkomstig artikel 3:4, eerste lid, van de Awb de belangen afwegen die rechtstreeks bij het opleggen van verplichtingen in het kader van een marktanalysebesluit zijn betrokken. Artikel 6a.2, derde lid, van de Tw geeft hieraan een nadere invulling. Een verplichting is passend als deze is gebaseerd op de aard van het op de desbetreffende markt geconstateerde probleem en in het licht van de doelstellingen van artikel 1.3 van de Tw proportioneel en gerechtvaardigd is. Die doelstellingen zijn: het bevorderen van concurrentie, de ontwikkeling van de interne markt, en het bevorderen van de belangen van eindgebruikers wat betreft keuze, prijs en kwaliteit.

234. De verplichtingen die ACM kan opleggen, staan in hoofdstuk 6a van de Tw. Op wholesaleniveau zijn het verplichtingen die met toegang verband houden: toegang (artikel 6a.6 van de Tw), tariefmaatregelen (artikel 6a.7 van de Tw), non-discriminatie (artikel 6a.8 van de Tw), transparantie (artikel 6a.9 van de Tw) en gescheiden boekhouding (artikel 6a.10 van de Tw). Wanneer deze verplichtingen ontoereikend zijn gebleken om daadwerkelijke en duurzame infrastructuurconcurrentie te bereiken, kan ACM op grond van artikel 6a.4a van de Tw functionele scheiding opleggen.

235. Om te bepalen welke verplichtingen passend zijn, onderzoekt ACM in dit hoofdstuk of:

- 1) de verplichtingen gebaseerd zijn op de aard van het probleem, dat wil zeggen geschikt zijn om de potentiële mededingingsproblemen te voorkomen of op te lossen; en
- 2) de verplichtingen proportioneel en gerechtvaardigd zijn in het licht van de doelstellingen van artikel 1.3 van de Tw. Dit houdt in dat:
 - a. de verplichtingen bijdragen aan het verwezenlijken van een of meer van de nagestreefde doelstellingen; en

Ontwerpbesluit Openbaar

- b. de verplichtingen noodzakelijk zijn, dat wil zeggen dat gekozen wordt voor de minst belastende verplichting om de doelstellingen te bereiken.

236. Om ervoor te zorgen dat de opgelegde verplichtingen bijdragen aan de ontwikkeling van de interne markt houdt ACM zo veel mogelijk rekening met de aanbevelingen van de Commissie en met door BEREC en de ERG gegeven adviezen en gemeenschappelijke standpunten. Voor dit besluit gaat het specifiek om de:

- De aanbeveling relevante markten;
- De Aanbeveling van de Commissie van 7 mei 2009 inzake de regelgeving voor afgiftetarieven voor vaste en mobiele telefonie in de EU (hierna: de Aanbeveling afgiftetarieven);⁶²
- ERG Common Position on the approach to Appropriate remedies in the ECNS regulatory framework, may 2006;
- ERG Common Position on symmetry of fixed call termination rates and mobile termination rates, march 2008.

237. In paragraaf 7.2 onderzoekt ACM of een toegangsverplichting een passende verplichting is. In paragraaf 7.3 wordt onderzocht of tariefregulering een passende verplichting is. Ten slotte onderzoekt ACM in paragraaf 7.4 of de transparantieplichting en de verplichting tot een referentieaanbod passend zijn.

7.2 Toegangsverplichting

238. In paragraaf 6.3 en 6.4 heeft ACM vastgesteld dat het belemmeren van een efficiënte toegang een potentieel mededingingsprobleem is voor de markten voor gespreksafgifte. In deze paragraaf wordt onderzocht of het opleggen van een toegangsverplichting op grond van artikel 6a.6, eerste lid, van de Tw een geschikte en noodzakelijke maatregel is om dit mededingingsprobleem op te lossen. Daarbij wordt onderzocht welke voorschriften aan de toegangsverplichtingen moeten worden verbonden.

⁶² Publicatieblad L124/67, C(2009) 3359 final, 7 mei 2009.

Ontwerpbesluit Openbaar

7.2.1 Geschiktheid en noodzakelijkheid

239. De toegangsverplichting als bedoeld in artikel 6a.6, eerste lid, van de Tw is geschikt om het mededingingsprobleem van toegangsbelemmering en andere niet prijs-gerelateerde mededingingsproblemen op de markten voor vaste gespreksafgifte en mobiele gespreksafgifte te adresseren. De toegangsverplichting stelt aanbieders namelijk in staat om een volwaardige telefoniedienst aan te bieden aan eindgebruikers. Een volwaardige telefoniedienst biedt ook toegang tot eindgebruikers van telefoniediensten op andere netwerken. Daarvoor is gespreksafgifte en interconnectie nodig. Daarnaast beoogt de toegangsverplichting uitsluiting van aanbieders op de retailmarkt te voorkomen. Een toegangsmaatregel op de markten voor vaste gespreksafgifte en mobiele gespreksafgifte bevordert hiermee de belangen van eindgebruikers wat betreft keuze, prijs, prijsstructuur en kwaliteit.

240. ACM onderscheidt twee vormen van toegang die van belang zijn voor gespreksafgifte: het leveren van de gespreksafgiftedienst, en het leveren van de voor gespreksafgifte noodzakelijke interconnectie. Deze vormen van toegang worden uitgewerkt in de navolgende paragraaf.

241. De problemen vertragingstactieken, onredelijke voorwaarden, kwaliteitsdiscriminatie waarbij de kwaliteit daalt onder een bepaald redelijk minimumniveau, strategisch productontwerp, het achterhouden van informatie en koppelverkoop, zijn afgeleiden van het probleem van toegangsbelemmering. Door het verbinden van de juiste voorschriften aan de toegangsverplichting zijn ook deze problemen op te lossen.

242. Verplichtingen die strekken tot het reguleren van de prijs, de non-discriminatieverplichting en de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding zijn niet geschikt om de toegangsgerelateerde mededingingsproblemen te remediëren. Hoewel er van prijsregulering en de non-discriminatieverplichting een bevorderend effect kan uitgaan voor de afname van toegang, nemen deze verplichtingen niet de prikkels weg die leiden tot de geïdentificeerde potentiële mededingingsproblemen in het aanbod van toegang, en is een aanbieder nog steeds in staat door andere dan aan prijs of discriminatie gerelateerde gedragingen toegang te belemmeren. Het voeren van een gescheiden boekhouding heeft in het geheel geen effect op deze problematiek. Om deze reden beoordeelt ACM deze verplichtingen als niet of onvoldoende geschikt om de toegangsgerelateerde problemen te remediëren.

243. In artikel 6.5, eerste lid, van de Tw, jo. artikel 2 van het Besluit interoperabiliteit heeft de wetgever een verplichting opgenomen die strekt tot algemene interoperabiliteit. Deze verplichting en de op grond van artikel 6a.6, tweede lid, van de Tw op te leggen

Ontwerpbesluit Openbaar

toegangsverplichting zijn verplichtingen die naast elkaar kunnen gelden.⁶³ De interoperabiliteitsverplichting kent sinds de aanpassing van de Tw in 2012 voornamelijk haar oorsprong in de Universeledienstrichtlijn en is er primair op gericht de aankiesbaarheid van nummers uit het nummerplan te waarborgen.⁶⁴

244. Het bijkomend effect van de interoperabiliteitsverplichting is dat partijen verplicht zijn een minimale vorm van toegang te leveren. Het is een resultaatverplichting om een bepaald minimum van interoperabiliteit te garanderen, ten behoeve van de eindgebruiker die in staat moet zijn om andere eindgebruikers te kunnen bereiken via de door hen afgenomen diensten. Daarmee is niet gegarandeerd dat de doelstellingen van artikel 1.3, eerste lid, van de Tw, kunnen worden gewaarborgd en dat de interoperabiliteit die tot stand komt in voldoende mate is gevrijwaard van de potentiële mededingingsproblemen en de effecten die daaruit voortvloeien. Een inefficiënte, door mededingingsproblematiek geplaagde interoperabiliteit kan voldoen aan de eisen van het interoperabiliteitskader, zonder te voldoen aan de doelstellingen die bestaan in het kader van de regulering van de in dit besluit afgebakende markten.

245. ACM is daarom van oordeel dat het effect dat uitgaat van de interoperabiliteitsverplichting niet geschikt is om de toegangsproblemen daadwerkelijk en volledig te verhelpen. Het bestaan van deze algemene interoperabiliteitsverplichting doet dan ook niet af aan de noodzaak om toegangsverplichtingen op te leggen.

246. Op basis van het voorgaande is ACM van oordeel dat het opleggen van een toegangsverplichting en het daaraan verbinden van voorschriften niet alleen geschikt, maar ook noodzakelijk is. Zonder deze verplichting wordt het probleem van toegangsbelemmeringen niet geadresseerd en er bestaan geen lichtere verplichtingen (dat wil zeggen minder belastende maar wel effectieve instrumenten) om de vastgestelde potentiële mededingingsproblemen van toegangsbelemmeringen, vertragingstactieken, onredelijke voorwaarden, kwaliteitsdiscriminatie waarbij de kwaliteit daalt onder een bepaald redelijk minimumniveau, strategisch productontwerp, het achterhouden van informatie en koppelverkoop, op doeltreffende wijze op te lossen.

247. ACM concludeert dat het opleggen van een toegangsverplichting geschikt en noodzakelijk is. In de hierna volgende paragrafen beoordeelt ACM aanvullend of de verschillende vormen van toegang ook proportioneel en daarmee passend zijn.

⁶³ Zie in dit kader ook (analoog naar het destijds geldende recht) CBb 31 augustus 2011, *LJN BR6195*, r.o. 4.3.3.9.

⁶⁴ Zie *Kamerstukken II 2010/11*, nr. 3, p. 53.

Ontwerpbesluit Openbaar

7.2.2 Uitwerking toegangsverplichting

248. Een van de factoren die sterk bepalend is voor de invulling van de toegangsverplichting is het netwerkniveau waarop netwerken gekoppeld zijn. Bij het bepalen van de efficiënte vorm van toegang geldt als uitgangspunt het niveau waarop de gezamenlijke kosten van aanbieder en afnemer van de dienst minimaal zijn. Daarbij geldt dat bij een lager netwerkniveau de vaste kosten voor koppeling hoger zijn vanwege een groter aantal interconnectielocaties en dat bij een hoger netwerkniveau de variabele kosten hoger liggen vanwege de hogere transportkosten. Zie voor een uitleg over netwerkniveaus randnummer 255.

249. ACM acht het van belang te voorkomen dat aanbieders interconnectie inefficiënt of ontoegankelijk maken doordat zij afnemers dwingen op een groot aantal locaties te koppelen. Tegelijkertijd moet worden voorkomen dat aanbieders van gespreksafgifte door regulering beperkt worden in hun mogelijkheid efficiënte interconnectie tot stand te brengen. In deze paragraaf wordt een maximum aantal locaties bepaald, waarop de aanbieder van gespreksafgifte mag verlangen dat de afnemer van gespreksafgifte interconnecteert. Aanbieders zijn echter niet verplicht om op dat exacte aantal locaties te interconnecteren; het staat partijen vrij om anders overeen te komen en interconnectie te realiseren op basis van meer of minder locaties.

7.2.3 Gespreksafgifte en interconnectie op vaste netwerken

250. In deze paragraaf werkt ACM de toegangsverplichting uit voor gespreksafgifte en interconnectie op vaste netwerken.

251. Bij het overdragen van gesprekssignalen dienen beide partijen gebruik te maken van dezelfde interconnectietechnologie. In het verleden betrof dit TDM (Time Division Multiplexing), maar tegenwoordig wordt daarvoor steeds meer het Internet Protocol (IP) gebruikt. In de antwoorden op de vragenlijst gaven respondenten aan dat op dit moment circa 20-30% van het gespreksverkeer getermineerd wordt op basis van IP.⁶⁵

252. Inmiddels wordt 70 procent van alle gespreksminuten vanaf vaste netten opgebouwd op basis van IP. Het overgrote deel van deze minuten is bestemd voor IP-aansluitingen. Circa 80 procent van de vaste telefonieaansluitingen betreft IP-aansluitingen.⁶⁶ ACM verwacht daarom dat interconnectie op basis van IP deze reguleringsperiode de standaard interconnectietechniek zal worden. De respondenten verwachten dat deze omslag gedurende deze reguleringsperiode

⁶⁵ Bron: antwoorden van marktpartijen op vraag 20 van de vragenlijst.

⁶⁶ Bron: ACM, Telecommonitor, Q2 2015 tot en met Q2 2016.

Ontwerpbesluit Openbaar

257. Het volgen van deze praktijk bij de toegang tot de interconnectiefaciliteit zorgt voor samenhangende regulering, omdat gespreksopbouw en gespreksafgifte een sterke samenhang vertonen.⁷² Een deel van de door aanbieders afgenomen gespreksopbouwdienst in een bepaalde regio kan bijvoorbeeld ook weer direct in die regio worden afgegeven. Om die reden is er een groot efficiëntievoordeel te behalen wanneer gespreksopbouw en gespreksafgifte op dezelfde interconnectielocaties plaatsvinden. Deze vorm van regulering is daarmee het meest kostenefficiënt.

258. Een TDM-interconnectielocatie is gekoppeld aan een bepaalde regio. Dat wil zeggen dat de bestemming (het gebelde nummer) bepaalt bij welke locatie (regio) de afnemer van vaste gespreksafgifte zijn verkeer moet aanbieden. Het is daarom belangrijk dat afnemers van gespreksafgifte het verkeer op de juiste locatie voor afgifte aanbieden. De tariefmaatregel die in paragraaf 7.3 nader wordt toegelicht, is namelijk alleen van toepassing op verkeer dat in de juiste regio, dus op de juiste TDM-interconnectielocatie, wordt afgeleverd. Alleen dan kan het gesprek efficiënt door de aanbieder van gespreksafgifte naar de gebelde abonnee worden gerouteerd. Van de aanbieders van vaste gespreksafgifte vereist dit dat zij bekend maken welke nummers vanuit welke interconnectielocatie kunnen worden bereikt. ACM legt mede om die reden ook een transparantieverplichting op die in paragraaf 7.4 nader wordt ingevuld.

259. In het FTA-MTA-3-besluit (en herhaald in het FTA-MTA-4-besluit) is een efficiënte hoeveelheid interconnectielocaties vastgesteld voor interconnectie op basis van IP-technologie.⁷³ Daarbij is overwogen dat IP-interconnectie op meer dan vijf locaties inefficiënt zou zijn. Bij een hoger dan efficiënt aantal locaties kunnen partijen interconnectie onrendabel maken. Hierdoor zouden partijen de toegang kunnen belemmeren.

260. In de praktijk hebben nagenoeg alle partijen slechts twee IP-interconnectielocaties met dezelfde telefonieaanbieder. Dit is volgens de respondenten van de vragenlijst het efficiënte aantal IP-interconnectielocaties. Dit geldt zowel voor grote als kleine aanbieders. De capaciteit van één IP-interconnectiepunt (en dus één interconnectielocatie) volstaat doorgaans voor het afwikkelen van alle spraakverkeer. IP-interconnectielocaties zijn niet gebonden aan regio's. De keuze om een tweede locatie te realiseren is meestal vanwege redundantie. In de meeste andere landen van de EU (ook met groter oppervlakte en bevolking) vindt IP-interconnectie op het netwerk van de afgevende partij plaats op twee locaties.⁷⁴

⁷² Zie paragraaf 3.2 Samenhang met andere wholesalediensten.

⁷³ Vergelijk OPTA, 7 juni 2010, Marktanalyse vaste en mobiele gespreksafgifte, randnummer 587.

⁷⁴ Case Studies on IP-based Interconnection for Voice Services in the European Union, BEREC 2015.

Ontwerpbesluit Openbaar

261. ACM hanteert daarom als maximum voor IP-interconnectie twee locaties en voor TDM-interconnectie acht locaties, in overeenstemming met het aantal regionale locaties van KPN. Het maximum betreft het maximum aantal locaties waarvan een aanbieder van gespreksafgifte mag verlangen dat een afnemer van gespreksafgifte interconnecteert. Zoals aangegeven in randnummer 249 staat het partijen vrij om interconnectie te realiseren op basis van meer of minder locaties.

262. Aanbieders van vaste gespreksafgifte dienen IP-interconnectiepunten aan te bieden op dezelfde locaties als de TDM-interconnectiepunten. Bovendien geldt voor aanbieders van vaste gespreksafgifte op basis van IP en/of TDM die tevens mobiele afgifte verzorgen dat interconnectie ten behoeve van afgifte op zowel vaste als mobiele nummers⁷⁵ op dezelfde locaties wordt aangeboden. Beide voorwaarden voorkomen dat aanbieders elkaar verplichten op een inefficiënt aantal locaties te interconnecteren.

263. De in deze paragraaf beschreven uitwerking van de toegangsverplichting is geschikt om de in hoofdstuk 6 geconstateerde problemen te remediëren voor de vaste gespreksafgifte. De verplichting waarborgt dat partijen toegang hebben tot gespreksafgifte via directe interconnectie. ACM is van oordeel dat haar geen andere maatregelen ter beschikking staan om de geconstateerde problemen op geschikte wijze te adresseren en dat de door haar gekozen vorm van regulering daarom noodzakelijk is.

7.2.4 Gespreksafgifte en interconnectie op mobiele netwerken

264. In deze paragraaf stelt ACM de toegangsverplichtingen vast voor gespreksafgifte en interconnectie op mobiele netwerken. Aangewezen ondernemingen moeten aan redelijke verzoeken tot het leveren van een gespreksafgiftedienst voldoen. Daarnaast zijn er verplichtingen voor toegang tot interconnectie, bijbehorende faciliteiten en overige netwerkonderdelen en -elementen. Voor gespreksafgifte op mobiele netwerken gelden dezelfde uitgangspunten als voor vaste netwerken. De regulering zal zo moeten worden vormgegeven dat efficiënte toegang gewaarborgd is.

265. Net als bij interconnectie op vaste netwerken acht ACM het van belang te voorkomen dat aanbieders mobiele interconnectie inefficiënt of ontoegankelijk maken, doordat zij afnemers dwingen op een te groot aantal locaties te koppelen. Tegelijkertijd moet worden voorkomen dat aanbieders van mobiele gespreksafgifte door regulering minder efficiënte interconnectie tot stand kunnen brengen dan dat zij zonder regulering zouden doen.

⁷⁵ Voor zover deze vallen binnen de in hoofdstuk 4 afgebakende relevante markten.

Ontwerpbesluit Openbaar

266. ACM heeft in het FTA-MTA-4-besluit bepaald dat een aanbieder van mobiele gespreksafgifte van een afnemer mag verlangen dat hij op maximaal vijf locaties interconnecteert.

267. In de praktijk hanteren de mobiele aanbieders niet meer dan vier TDM-interconnectielocaties en niet meer dan twee IP-interconnectielocaties. Partijen hebben in reactie op de vragenlijst aangegeven dat zij dit als efficiënt beschouwen. De argumenten hiervoor zijn hetzelfde als bij vaste gespreksafgifte.

268. Op basis van dezelfde argumenten als bij vaste gespreksafgifte hanteert ACM als uitgangspunt voor IP-interconnectie twee locaties. Voor TDM-interconnectie hanteert ACM als uitgangspunt vier locaties, in overeenstemming met het huidige werkelijke maximum aantal gerealiseerde interconnecties.

269. Aanbieders van zowel vaste als mobiele gespreksafgifte op basis van IP en/of TDM dienen interconnectie ten behoeve van afgifte op zowel vaste als mobiele nummers⁷⁶ aan te bieden op dezelfde locaties. Net als bij vaste gespreksafgifte geldt voor aanbieders van mobiele gespreksafgifte dat de IP-interconnectiepunten op interconnectielocaties voor TDM moeten worden aangeboden. Beide voorwaarden voorkomen dat aanbieders elkaar verplichten op een inefficiënt aantal locaties te interconnecteren.

270. ACM acht deze uitwerking van de toegangsverplichting geschikt om de in hoofdstuk 6 geconstateerde problemen te adresseren op de markt voor mobiele gespreksafgifte. De verplichting waarborgt dat partijen toegang hebben tot gespreksafgifte via directe interconnectie. ACM is van oordeel dat haar geen andere maatregelen ter beschikking staan om de geconstateerde problemen op geschikte wijze te adresseren en dat de door haar gekozen vorm van regulering daarom noodzakelijk is.

7.2.5 Alle noodzakelijke (bijbehorende) faciliteiten

271. Voor zowel vaste als mobiele gespreksafgifte geldt dat de aanbieder alle faciliteiten die noodzakelijk zijn voor toegang (bijbehorende faciliteiten) levert. Voorbeelden hiervan zijn co-locatie en poorten. Deze verplichting biedt een waarborg voor de uitvoering van de toegangsverplichtingen voor gespreksafgifte en interconnectie.

272. Met de verplichting wordt voorkomen dat de potentiële toegangsgelateerde mededingingsproblemen zich kunnen voordoen bij de faciliteiten die minimaal noodzakelijk zijn

⁷⁶ Voor zover deze vallen binnen de in hoofdstuk 4 afgebakende relevante markten.

Ontwerpbesluit Openbaar

voor de daadwerkelijke toegang tot gespreksafgifte en interconnectie, zoals deze door ACM is opgelegd. Deze maatregel is geschikt omdat het een directe waarborg vormt tegen toegangsbelemmering voor deze faciliteiten. Omdat aanbieders alleen toegang hoeven te verlenen tot noodzakelijke faciliteiten, is dit de lichtste maatregel die ACM ter beschikking staat.

7.2.6 Conclusie invulling toegangsverplichting

273. Aanbieders van gespreksafgifte dienen op grond van artikel 6a.6 van de Tw te voldoen aan redelijke verzoeken tot toegang. Deze verplichting houdt in dat aanbieders van gespreksafgifte:

- a. toegang verlenen tot netwerkelementen of faciliteiten die noodzakelijk zijn voor het afnemen van gespreksafgifte;
- b. co-locatie of andere vormen van gedeeld gebruik van bijbehorende faciliteiten leveren; en
- c. voorzien in directe interconnectie (in de vorm van een directe fysieke koppeling, op verzoek van toegangsvragende partijen) opdat het netwerk van de toegangsverzoekende partij rechtstreeks gekoppeld kan worden aan het netwerk van de aanbieder van gespreksafgifte, hieronder wordt ook het uitvoeren van testen begrepen.

274. Daarbij geldt dat aanbieders van gespreksafgifte niet van afnemers van gespreksafgifte mogen eisen dat zij op een groter aantal interconnectielocaties koppelen dan:

- a. acht interconnectielocaties voor vaste gespreksafgifte voor TDM;
- b. twee interconnectielocaties voor vaste gespreksafgifte voor IP-interconnectie;
- c. vier interconnectielocaties voor mobiele gespreksafgifte op basis van TDM; en
- d. twee interconnectielocaties voor mobiele gespreksafgifte voor IP-interconnectie.

275. Voor aanbieders van vaste en/of mobiele gespreksafgifte die interconnectie aanbieden via TDM en IP geldt dat de IP-interconnectiepunten op interconnectielocaties voor TDM moeten worden aangeboden. Voor aanbieders die zowel vaste als mobiele gespreksafgifte op basis van IP en/of TDM aanbieden, geldt dat op de locaties waar interconnectie ten behoeve van vaste gespreksafgifte is gerealiseerd tevens interconnectie ten behoeve van mobiele gespreksafgifte mogelijk moet zijn, en vice versa.

7.2.7 Voorschriften bij toegang

276. ACM kan op grond van artikel 6a.6, derde lid, van de Tw aan de toegangsverplichting voorschriften verbinden over redelijkheid, billijkheid en opportuniteit. Daarnaast kan ACM op grond van artikel 6a.6, vierde lid, van de Tw aan de toegangsverplichting technische of operationele voorschriften verbinden.

Ontwerpbesluit Openbaar

277. Om de in hoofdstuk 6 geïdentificeerde potentiële mededingingsproblemen te voorkomen of op te lossen, verbindt ACM de voorschriften aan de toegangsverplichting. Aanbieders van gespreksafgifte dienen:

- a. een redelijke aankondigingstermijn in acht te nemen bij het wijzigen van toegang;
- b. geen beperkingen voor de toegang op te leggen, tenzij daarvoor een redelijke en objectieveerbare rechtvaardiging bestaat;
- c. open toegang te verlenen tot technische interfaces, protocollen of andere kerntechnologieën die onmisbaar zijn voor de interoperabiliteit;⁷⁷
- d. toegang tot operationele ondersteuningssystemen of vergelijkbare softwaresystemen te verschaffen die nodig zijn om eerlijke concurrentie bij het aanbieden van elektronische communicatiediensten te waarborgen;
- e. informatie die een toegangverzoekende partij redelijkerwijs nodig heeft om een voldoende gespecificeerd verzoek om toegang te kunnen doen, desgevraagd tijdig en volledig te verstrekken;
- f. te goeder trouw te onderhandelen met aanbieders van elektronische communicatiediensten die verzoeken om de in dit besluit verplichte vormen van toegang;
- g. verzoeken om toegang tijdig en adequaat in behandeling te nemen en zo nodig met de toegangverzoekende partij te bespreken, waarbij een gemotiveerde en redelijke reactie op het verzoek om toegang binnen een redelijke termijn, behoudens uitzonderingssituaties wil dat zeggen binnen twee weken, aan de verzoekende partij verstrekt dient te worden;
- h. reeds verleende toegang niet in te trekken, tenzij de voortgezette verlening van toegang redelijkerwijs niet langer van de aanbieder van gespreksafgifte mag worden verlangd, in welk geval de aanbieder van de toegang het voornemen tot intrekking van de toegang aan ACM ter goedkeuring dient over te leggen, dat vervolgens door haar beoordeeld zal worden en uitsluitend kan worden gehonoreerd indien is voldaan aan in ieder geval:
 - i. een redelijke uitfaseringstermijn;
 - ii. de beschikbaarheid van gereguleerde redelijke alternatieven;
 - iii. een gelijke behandeling wat betreft de uitfasering van gerelateerde door de aanbieder zelf gebruikte diensten binnen de toegang;
 - iv. heldere procedures voor de uitfasering; en

⁷⁷ Zie artikel 6a.6, tweede lid, onder e, van de Tw (de wetgever gebruikt interoperabiliteit hier in het kader van een toegangsverplichting).

Ontwerpbesluit Openbaar

- v. garantie van dienstverlening bij migratie;
- i. volledig gedefinieerde en beschreven procedures te hanteren voor prognosticeren, bestellen en leveren;
- j. geen onredelijke voorwaarden aan het verlenen van de toegang te verbinden;
- k. redelijke contractuele bepalingen te hanteren, ten aanzien van onder meer, maar niet uitsluitend:
 - i. betalingsvoorwaarden, met inbegrip van facturerings- en betalingsprocedures;
 - ii. een transparante wijzigingsprocedure, met in ieder geval bepalingen die zien op de mogelijkheid tot wijziging van de dienstverlening, tarieven en voorwaarden;
 - iii. contractherziening, beëindiging van de overeenkomst, en opschorting van diensten;
 - iv. aansprakelijkheid indien de aanbieder van gespreksafgifte toerekenbaar tekortschiet in de nakoming van een of meer verplichtingen; en
 - v. een geschilbeslechtsingsprocedure met adequate reactietermijnen, die geen inbreuk maakt op de rechten van aanbieders om gebruik te maken van de mogelijkheid om een geschil bij ACM aanhangig te maken;
- l. procedures voor verkeers- en netwerkmanagement te hanteren om een ordelijk verloop van verkeer in geval van storing of overaanbod van verkeer te waarborgen;
- m. ten minste een redelijke kwaliteit van dienstverlening te leveren, inclusief ten minste redelijke leveringstermijnen, waarbij in ieder geval een minimum kwaliteit gegarandeerd is aan de hand van serviceniveaus voor bestelling, levering en exploitatie van diensten, door ten minste het hanteren van expliciete en redelijke kwaliteitsparameters voor de te verstrekken diensten, een redelijke resultaatsverplichting voor de minimumserviceniveaus en een hieraan gekoppeld boetebeding in geven van niet-nakoming van de gestelde kwaliteitsniveaus, waarbij de boetes voldoende stimulans geven om de gestelde minimum kwaliteitsniveaus daadwerkelijk te halen, en dus van voldoende afschrikwekkend karakter zijn voorzien;
- n. toegang of bijbehorende faciliteiten ontbundeld aan te bieden, tenzij er een objectieve rechtvaardiging bestaat waarom het alleen gebundeld kan;
- o. de toegang niet strategisch te ontwerpen, tenzij zij kunnen aantonen dat daar een objectieve rechtvaardiging voor bestaat; en

75/109

Ontwerpbesluit Openbaar

- p. kenbare en in de telecommunicatiesector gebruikelijke technische standaarden te hanteren ten aanzien van het netwerk en/of de toegangsdienst.

278. Om toegangsbelemmering te voorkomen, legt ACM aan aanbieders van gespreksafgifte de verplichtingen en voorschriften onder randnummer 277 onderdelen a, b en c op. Daarbij wordt een redelijke termijn bij wijziging voorgeschreven. Dit voorschrift is opgenomen om te voorkomen dat aanbieders de toegang belemmeren door wijzigingen van toegang niet op tijd aan te kondigen. Bij het invullen van de redelijke termijn dienen aanbieders een zodanige termijn te hanteren dat afnemers van toegang ruim voldoende tijd hebben om efficiënt op de wijziging te reageren en niet door een kortere termijn op extra kosten worden gejaagd. Verder bepaalt ACM dat aanbieders aan toegang geen beperkingen mogen opleggen, tenzij daarvoor een redelijke en objectieveerbare rechtvaardiging bestaat. Het opleggen van beperkingen zonder redelijke en objectieve redenen zou tot willekeur kunnen leiden en het opleggen van selectieve beperkingen zou afnemers de toegang kunnen onthouden.

279. Om de gevolgen van het achterhouden van informatie te voorkomen, legt ACM aan aanbieders van gespreksafgifte de verplichtingen en voorschriften onder randnummer 277 onderdelen d en e op. Het voorschrift onder d is nodig om partijen die toegang afnemen van de informatie te voorzien die nodig is om effectief en efficiënt diensten aan te bieden. Het voorschrift onder e waarborgt dat partijen tijdig over de juiste informatie beschikken om toegang te verzoeken.

280. Om vertragingen in de levering van toegang te voorkomen, waarbij inbegrepen vertragingen in de continuïteit van de levering, legt ACM aan aanbieders van gespreksafgifte de verplichtingen en voorschriften genoemd onder randnummer 277 onderdelen f, g, h en i op. De verplichting onder f en het voorschrift onder g strekken ertoe te voorkomen dat een aanbieder van gespreksafgifte de totstandkoming van toegang kan frustreren door het proces van onderhandeling en aanvraag daarvan te bemoeilijken. Met de verplichting onder h, die is aangevuld met voorschriften, wordt de continuïteit van de levering van toegang gewaarborgd. Slechts in uitzonderlijke gevallen bestaat daar een mogelijkheid toe, maar niet eerder dan dat ACM daar een oordeel over heeft gevormd. Het voorschrift onder i zorgt ervoor dat de procedures rondom levering van de toegang voorspelbaar en herkenbaar zijn. Dat vormt een basis voor de beoordeling of de procedures voldoen aan de overige verplichtingen, en welke verwachtingen redelijkerwijs kunnen bestaan rondom de levering van de toegang.

281. Om onredelijke voorwaarden en de gevolgen daarvan te voorkomen, legt ACM aan aanbieders van gespreksafgifte de verplichtingen en voorwaarden onder randnummer 277 onderdelen j en k op. In algemene zin wordt in het voorschrift onder j geregeld dat het verbinden van onredelijke voorwaarden aan de toegang niet is toegestaan. Meer specifiek

76/109

Ontwerpbesluit Openbaar

schrijft ACM in het voorschrift onder k als waarborg voor welke redelijke contractuele bepalingen in ieder geval moeten worden opgenomen.

282. Om de gevolgen van kwaliteitsdifferentiatie te voorkomen, legt ACM de voorschriften onder randnummer 277 onderdelen l en m op. In het voorschrift onder l worden procedurele en inhoudelijke waarborgen vastgelegd, waarmee een bepaalde minimum kwaliteit kan worden gegarandeerd. In het voorschrift onder sub m wordt een verdere kwaliteit gespecificeerd voor overbelasting. Dit voorschrift is noodzakelijk voor verbetering van de effectiviteit van de toegangsverplichting en vermindert het risico dat toegang niet effectief en efficiënt tot stand wordt gebracht. De betreffende procedures omvatten onder andere verkeersrouting en dienstverlening te herstellen bij storing of overaanbod van verkeer (overflow), en het opzetten van overflowprocedures (ook wel overloopfaciliteit genoemd) bij blokkering en overbelaste verbindingen.

283. Om koppelverkoop te voorkomen legt ACM het voorschrift onder randnummer n op. Dit voorschrift dient om te voorkomen dat afnemers moeten betalen voor onderdelen of faciliteiten die niet nodig zijn om de beoogde toegang af te nemen. Afnemers hoeven immers niet te betalen voor onderdelen of faciliteiten van het netwerk die niet nodig zijn om de door hen beoogde retaildiensten te kunnen verlenen.

284. Om de gevolgen van strategisch productontwerp te voorkomen, legt ACM de voorschriften onder randnummer 277 onderdelen o en p op. ACM bepaalt in het voorschrift onder o dat aanbieders van toegang in algemene zin hun producten en diensten niet strategisch mogen ontwerpen. Daar komt in het voorschrift onder p bij dat ACM aanbieders verplicht om minimaal kenbare standaarden te hanteren. Hierdoor heeft de partij die toegang afneemt zekerheid met betrekking tot de technische randvoorwaarden en normen van het netwerk en bijbehorende diensten.

7.3 Tariefverplichting

285. Artikel 6a.7, eerste lid, van de Tw bepaalt dat ACM verplichtingen met betrekking tot tariefbeheersing of kostentoerekening kan opleggen indien uit een marktanalyse blijkt dat de betrokken exploitant de prijzen door het ontbreken van werkelijke concurrentie op een buitensporig peil kan handhaven of de marges kan uithollen, in beide gevallen ten nadele van de eindgebruikers.

286. In deze paragraaf beargumenteert ACM dat het opleggen van tariefregulering een geschikte en noodzakelijke maatregel is en werkt deze verplichting verder uit.

Ontwerpbesluit Openbaar

7.3.1 Geschiktheid en noodzakelijkheid

287. ACM heeft in het vorige hoofdstuk vastgesteld dat op de afgebakende markten als gevolg van de aanwezigheid van AMM zich ook prijsgerelateerde mededingingsproblemen kunnen voordoen, zoals het hanteren van buitensporig hoge tarieven en marge-utholling. De problemen kunnen zich voordoen zowel bij de tarieven voor gespreksafgifte als bij de tarieven voor interconnectie.

288. De potentiële problemen van buitensporig hoge tarieven en marge-utholling kunnen worden voorkomen door middel van tariefregulering in de vorm van een tariefplafond op een voldoende laag niveau. ACM is van oordeel dat tariefregulering geschikt is om beide problemen op te lossen. Met tariefregulering kan voorkomen worden dat ondernemingen met AMM hogere marges berekenen op de gespreksafgiftedienst dan dat zij zouden kunnen in een competitieve marktomgeving.

289. Verplichtingen tot het bieden van toegang en verplichtingen tot gescheiden boekhouding hebben geen regulerend effect op het tarief voor gespreksafgifte. ACM acht deze verplichtingen dan ook niet geschikt om beide problemen te remediëren.

290. De verplichting tot non-discriminatie heeft geen effect op buitensporig hoge afgiftetarieven. Deze verplichting belet aanbieders van gespreksafgifte immers niet om voor alle afnemers dezelfde buitensporig hoge tarieven te hanteren. Bovendien heeft het opleggen van een non-discriminatieverplichting een ongewenst bijkomend effect. Non-discriminatie verbiedt bepaalde vormen van tariefdifferentiatie terwijl ACM prijsdiscriminatie niet heeft geïdentificeerd als een potentieel mededingingsprobleem.

291. Ook transparantiemaatregelen leiden niet tot lagere tarieven omdat afnemers gezien de aard van de dienst gespreksafgifte geen keuze hebben om de dienst bij een andere aanbieder in te kopen. ACM is tevens van oordeel dat er geen kopersmacht is. ACM acht transparantieverplichtingen dan ook niet geschikt om beide problemen te remediëren.

292. ACM concludeert dat tariefregulering noodzakelijk is om de prijsgerelateerde mededingingsproblemen te remediëren. Er bestaan geen lichtere verplichtingen (dat wil zeggen minder belastende maar wel effectieve instrumenten) om deze problemen op doeltreffende wijze op te lossen.

293. Op grond van artikel 6a.2, eerste lid, juncto. artikel 6.7, eerste lid, van de Tw legt ACM aan aanbieders van gespreksafgifte tariefregulering op. In de navolgende paragrafen werkt ACM deze verplichting nader uit.

Ontwerpbesluit Openbaar

7.3.2 Uitwerking tariefverplichting

294. Bij de uitwerking van de tariefverplichting op grond van artikel 6a.7, tweede lid, van de Tw komt ACM, zoals uit de wetsgeschiedenis⁷⁸ en de jurisprudentie⁷⁹ volgt, beoordelingsruimte toe. Het vertrekpunt voor ACM daarbij wordt gevormd door de Aanbeveling afgiftetarieven van de Commissie. Op grond van artikel 1.3, tweede lid, van de Tw, houdt ACM bij de uitoefening van haar taken en bevoegdheden zo veel mogelijk rekening met dergelijke aanbevelingen van de Commissie als bedoeld in artikel 19, eerste lid, van de Kaderrichtlijn.

295. In de Aanbeveling afgiftetarieven beveelt de Commissie de NRI's aan voor gespreksafgifte kostengeoriënteerde tarieven te berekenen op basis van bottom-up long run incremental costs (hierna: BULRIC). Een bottom-up methodiek sluit aan op het concept waarbij een netwerk wordt ontwikkeld voor een efficiënte exploitant aan de hand van een model van een efficiënt netwerk dat uitgaat van de huidige kosten.⁸⁰ In de door de Commissie aanbevolen methode worden enkel puur incrementele kosten toegerekend aan gespreksafgifte.⁸¹ Met de puur incrementele kosten worden die kosten bedoeld die een aanbieder kan vermijden als hij geen gespreksafgifte aanbiedt (ook wel vermijdbare kosten). De Commissie gaat daarbij uit van een *pure* BULRIC methodiek waarin geen opslag voor gemeenschappelijke en gezamenlijke kosten wordt vastgesteld. Dit in tegenstelling tot de zogenaamde *plus* BULRIC methodiek waarin deze opslag wel wordt gehanteerd. Het HvJ heeft in haar uitspraak van 15 september 2016 overwogen dat een NRI hiervan slechts kan afwijken indien bij de beoordeling van een concrete situatie blijkt dat het in de aanbeveling voorgestane *pure*-BURIC-model in de omstandigheden van het geval niet passend zijn.

296. In de vorige reguleringsperiode heeft ACM conform de Aanbeveling afgiftetarieven gekozen voor een tariefverplichting op basis van de *pure* BULRIC kostenmethode. De aldus berekende tarieven zijn door het CBb door middel van een voorlopige voorziening geschorst en

⁷⁸ Kamerstukken II 2002/2003, 28 851, nr. 3, p. 22-29 en 76.

⁷⁹ Zie bijvoorbeeld CBb 6 april 2006, *LJN*: AV8782, r.o. 10.3, en HvJ, 15 september 2015, C-28/15, r.o. 36. waar verwezen wordt naar het arrest van 3 september 2009, Commissie/Duitsland, C-424/07 en de daarin in r.o. 61 aangehaalde jurisprudentie.

⁸⁰ Er bestaan ook kostenberekeningsmethoden op basis van top-down modellen. Dergelijke systemen die zijn gebaseerd op de kosten uit de boekhouding van bedrijven zijn minder transparant. Dit leidt tot informatieasymmetrie en bemoeilijkt het bepalen van incrementele kosten.

⁸¹ De kosten worden berekend op basis van toekomstige incrementele kosten op lange termijn. Bij een LRIC-model worden alle kosten variabel. Omdat men ervan uitgaat dat alle activa op termijn worden vervangen, zorgt het vaststellen van de tarieven aan de hand van dit model voor een efficiënte kostendekking.

Ontwerpbesluit Openbaar

vervangen door tarieven op basis van de plus BULRIC methodiek. Deze voorlopige voorziening is weergegeven in hoofdstuk 2.

297. Hieronder onderzoekt ACM of een uitwerking van de tariefverplichting op basis van de pure BULRIC methodiek overeenkomstig de Aanbeveling afgiftetarieven ook in de Nederlandse context passend is. Daarbij houdt ACM rekening met de uitspraak van het HvJ van 15 september 2016 waarin het Hof zich heeft uitgesproken over de prejudiciële vragen die het CBb gesteld heeft naar aanleiding van het beroep tegen het FTA-MTA-4-besluit.⁸² De vragen van het CBb hebben betrekking op de invulling van de tariefverplichting in dit besluit. De vragen van het CBb en de uitspraak van het Hof zijn weergegeven in hoofdstuk 2.

7.3.3 Pure BULRIC neemt risico buitensporig hoge tarieven en marge-utholling weg

298. Wanneer aanbieders van gespreksafgifte hun tarieven maximaal op het niveau van pure incrementele kosten mogen vaststellen, wordt effectief voorkomen dat zij dermate hoge tarieven voor de dienst in rekening kunnen brengen dat afnemers van de gespreksafgiftedienst mogelijk niet in staat zijn om winstgevend te opereren op de stroomafwaartse markt. Als aanbieders dergelijke hoge afgiftetarieven mogen hanteren, worden afnemers met oneigenlijk hoge kosten geconfronteerd. Deze kosten kunnen ze op retailniveau niet terugverdienen waardoor ze gedwongen kunnen zijn de markt verlaten. Ook kunnen deze hoge afgiftetarieven ertoe leiden dat nieuwe aanbieders niet zullen toetreden. Buitensporig hoge tarieven kunnen resulteren in marge-utholling, zoals beschreven in paragraaf 6.3. Dit is vooral nadelig voor CPS/WLR-aanbieders die hierdoor hoge afgiftetarieven betalen, maar zelf geen inkomsten uit gespreksafgifte ontvangen, waardoor zij niet profiteren van de hoge tarieven en inkomsten voor inkomend verkeer.

299. Doordat een tariefmaatregel op basis van pure BULRIC voorkomt dat de prijs voor deze noodzakelijke bouwsteen buitensporig hoog is, is er niet langer een risico dat afnemers van gespreksafgifte worden uitgebuit of uitgesloten. ACM concludeert daarom dat pure BULRIC gericht is op de aard van het probleem op de markt.

7.3.4 Pure BULRIC bevordert concurrentie

300. Het bevorderen van concurrentie is een van de doelstellingen die ACM dient na te streven bij het invullen van de verplichtingen. Tariefregulering op basis van een pure BULRIC methodiek leidt ertoe dat concurrentie wordt bevorderd.

⁸² Zaak C-28/15, Arrest van het Hof (Tweede kamer) van 15 september 2016.

Ontwerpbesluit Openbaar

Toetreding wordt vereenvoudigd

301. Een concurrentiebevorderend effect van tariefregulering op basis van pure BULRIC is dat toetreding wordt gestimuleerd. De toetredingsbarrières voor aanbieders zijn hoog, omdat toetreders grote investeringen moeten doen en (nog) niet van schaalvoordelen profiteren. Daarom is van belang dat wordt voorkomen dat er ook nog andere factoren zijn die toetreding bemoeilijken, zoals buitensporig hoge afgiftetarieven.

302. Voor een kleine startende aanbieder bestaat een groot deel van het verkeer uit off-net gesprekken, omdat gebruikers op dit netwerk nog weinig andere gebruikers op hetzelfde netwerk kunnen bereiken. Een relatief groot deel van de omzet uit belminuten van deze kleine partijen is dan nodig om kosten voor gespreksafgifte te dekken. Voordat ze de markt betreden, moeten partijen een inschatting maken van verkeersstromen en de uitgaven aan gespreksafgifte. Doordat deze partijen een groter deel van hun retailinkomsten uit belminuten nodig hebben om deze kosten te dekken, is hun realisatie van omzet en winstgevendheid sterk afhankelijk van een juiste inschatting van verkeersstromen en het vaststellen van de juiste retailprijs. Toetreders opereren doorgaans aan de onderkant van de markt en zijn daarom een groter deel van hun inkomsten kwijt aan kosten voor gespreksafgifte. Wanneer er onverwachts veranderingen optreden in verkeersstromen, heeft dat bij toetreders een grotere invloed op het bedrijfsresultaat dan bij grotere gevestigde partijen. Met hogere afgiftetarieven zal toetreding daarom veel moeilijker zijn.

303. Wanneer een toetreders bijvoorbeeld van tevoren inschat dat zijn klanten evenveel bellen als dat zij gebeld worden, maar in de praktijk blijkt dat zijn verkeer voor 45 procent bestaat uit terminerende gesprekken en voor 55 procent uit originerende gesprekken, dan leidt dat meteen tot een grote afname van zijn winstgevendheid. Dit effect is groter naarmate het afgiftetarief hoger is, zoals in onderstaande tabel wordt geïllustreerd.

	aantal klanten	Retailomzet bij $p = 0,05$	Afgiftekosten bij symmetrie (50/50)	Afgiftekosten bij asymmetrie (45/55)	Afgiftekosten / omzet bij symmetrie	Afgiftekosten / omzet bij asymmetrie
Afgiftetarief = 0,01						
Aanbieder (90%)	90	4,5	0,09	0,081	2,0%	1,8%
Aanbieder (10%)	10	0,5	0,09	0,099	18,0%	19,8%
Afgiftetarief = 0,02						
Aanbieder (90%)	90	4,5	0,18	0,162	4,0%	3,6%
Aanbieder (10%)	10	0,5	0,18	0,198	36,0%	39,6%

Tabel 5. Kosten gespreksafgifte bij verschillende tarieven en verkeersstromen.

304. In bovenstaande tabel is een hypothetische situatie weergegeven waarin een grote aanbieder (90 procent marktaandeel) en een kleine aanbieder (10 procent marktaandeel)

Ontwerpbesluit Openbaar

gespreksafgifte afnemen en op de retailmarkt belminuten verkopen. Er zijn in totaal 100 klanten die elk 1 minuut bellen. De retailprijs bedraagt € 0,05. In de tabel worden twee niveaus van het afgiftetarief vergeleken (€ 0,01 en € 0,02). Uit de tabel blijkt dat de aanbieder met een marktaandeel van 10 procent bij een symmetrische verhouding tussen on-net en off-net verkeer 18 procent van zijn retailinkomsten uit belminuten uitgeeft aan kosten voor gespreksafgifte als het tarief € 0,01 bedraagt. Als het tarief hoger is, stijgt dit percentage (naar 36 procent bij een tarief van € 0,02 en symmetrisch verkeer). Uit de tabel volgt dat een groot deel van de omzet van kleine aanbieders noodzakelijk is om kosten van gespreksafgifte te dekken. Wanneer bovendien de hoeveelheid off-net gesprekken van de kleine partij toeneemt, leidt dit tot een procentueel grote stijging van de kosten ten opzichte van de retailomzet. Dit effect is groter naarmate het afgiftetarief hoger is. Zo blijkt uit de tabel dat wanneer het verkeer voor 55 procent in plaats van 50 procent uit originerend verkeer bestaat, dit leidt tot een stijging van 18 procent naar 19,8 procent bij een afgiftetarief van € 0,01. De stijging bij een afgiftetarief van € 0,02 is met 3,6 procent twee keer zo groot.

305. Omdat gevestigde partijen een groter aantal aangesloten gebruikers hebben, kunnen deze partijen een lager tarief voor belminuten aan hun klanten in rekening brengen. Gemiddeld hebben zij per gebelde minuut namelijk minder kosten voor gespreksafgifte.⁸³ Dit verschil tussen toetreders en gevestigde aanbieders is groter naarmate het afgiftetarief hoger is.

306. Uit het voorgaande rekenvoorbeeld blijkt dat als het aanbieder zou zijn toegestaan om op basis van plus BULRIC een opslag te hanteren bovenop de incrementele kosten, hetgeen tot een hoger tarief leidt dan in het geval de tarieven op basis van pure BULRIC worden bepaald, het voor toetreders risicovoller is om de markt te betreden. ACM is daarom van oordeel dat de concurrentie tussen aanbieders wordt verstoord als de afgiftetarieven op basis van plus BULRIC worden vastgesteld.

307. Naarmate afgiftetarieven hoger zijn, is het voor een aanbieder met een groot aantal klanten bovendien aantrekkelijker om een tariefstructuur in de markt te zetten waarbij gratis gebeld kan worden naar andere eindgebruikers op datzelfde netwerk. Uit cijfers van Telecompaper blijkt dat 37% van de Nederlandse bevolking rekening houdt met het feit dat men voordelig of gratis on-net kan bellen.⁸⁴ Naarmate het aanbod van dergelijke tariefstructuren toeneemt, zal dit aantal naar verwachting verder toenemen. Een aantal aanbieders heeft al een dergelijk naar netwerk gedifferentieerd aanbod. Zo kunnen klanten van KPN die meerdere

⁸³ Zoals beschreven in paragraaf 4.2.2 leiden lagere uitgaven aan afgiftetarieven in beginsel tot lagere tarieven voor belminuten (via kostendoorgifte). Doordat ook inkomsten uit gespreksafgifte dalen, kan dit leiden tot hogere abonnementsprijzen, afhankelijk van de omvang van het waterbedeffect.

⁸⁴ Telecompaper (2013), "Monitor Mobiele Markt, Januari 2013", Rapport voor OPTA, paragraaf 5.1, p. 24.

Ontwerpbesluit Openbaar

telefonieproducten afnemen gratis bellen met nummers die geregistreerd zijn op hetzelfde adres. Klanten van T-Mobile kunnen een groep van 2 tot 6 T-Mobile-klanten oprichten (T-Mobile Samen). Binnen de Samen-groep kunnen zij gratis bellen en alle leden ontvangen ook andere voordelen zoals een grotere databundel of korting op hun factuur.

308. Voor gesprekken binnen het eigen netwerk worden geen afgiftekosten gerekend. On-net gesprekken zijn daardoor goedkoper dan off-net gesprekken. Wanneer het klantenbestand groter is, en afgiftetarieven hoger, neemt het concurrentievoordeel van bestaande aanbieders toe ten opzichte van toetreders, die bij het betreden van de markt nog een klantenbestand moeten verwerven. Door het afgiftetarief vast te stellen op basis van pure BULRIC neemt dit concurrentienadeel voor toetreders af ten opzichte van afgiftetarieven op basis van plus BULRIC. Doordat toetredingsdrempels hierdoor worden verlaagd, wordt concurrentie bevorderd.

Bevordering symmetrie tussen vast en mobiel

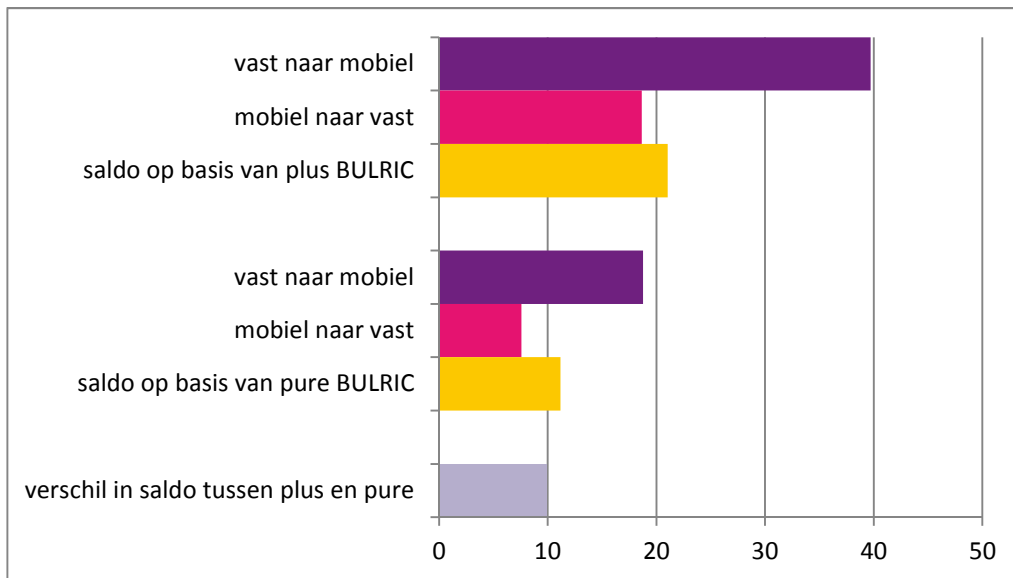
309. De Commissie stelt in de Aanbeveling afgiftetarieven dat afgiftetarieven belangrijke strategische gevolgen kunnen hebben die doorwegen in de concurrentiepositie van aanbieders, omdat vaste en mobiele aanbieders met elkaar concurreren bij het aantrekken van abonnees. Om een gelijk spelveld tussen aanbieders van vaste telefonie en mobiele telefonie te bewerkstelligen, is het van belang dat afgiftetarieven voor vast en mobiel kostengeoriënteerd zijn en zo het verschil tussen beide tarieven zo klein mogelijk is. Daarom dienen afgiftetarieven op basis van enkel de puur incrementele kosten (pure BULRIC) te worden vastgesteld. Zoals blijkt uit onderstaande tabel zijn tariefverschillen tussen vast en mobiel groter wanneer met toepassing van de plus BULRIC systematiek opslagen voor gemeenschappelijke en gezamenlijke kosten zijn toegestaan. De reden voor dit verschil is dat deze kostencomponenten sterk verschillen tussen vaste en mobiele aanbieders.

	Pure Bulric	Plus Bulric
Mobiel	0,599	1,267
Vast	0,138	0,339

Tabel 6. Nieuwe afgiftetarieven op basis van pure BULRIC en plus BULRIC, in centen per minuut.

310. Ter illustratie zijn in onderstaande figuur de geldstromen van gespreksafgifte tussen vast en mobiel weergegeven. Deze getallen zijn gebaseerd op de verkeersstromen van 2015. Zowel voor het nieuwe pure BULRIC tarief als voor het plus BULRIC tarief zijn de geldstromen weergegeven.

Ontwerpbesluit Openbaar



Figuur 7. Geldstromen per jaar (in mln euro) voor gespreksafgifte tussen vast en mobiel op basis van in dit besluit vastgestelde tarieven.

311. Uit de figuur blijkt dat naarmate het afgiftetarief hoger is, de transfer van afgiftekosten van vast naar mobiel toeneemt. De asymmetrie tussen vast en mobiel is bij pure BULRIC kleiner dan bij plus BULRIC. Het verschil in saldo is het bedrag dat de mobiele aanbieders meer ontvangen van de vaste aanbieders indien afgiftetarieven op basis van plus BULRIC zouden worden gehanteerd. Het nadeel van de mobiele operators (of het voordeel van de vaste aanbieders) is, uitgaande van dezelfde belvolumes, circa 10 miljoen euro.

312. Om een gelijk spelveld tussen aanbieders van vaste telefonie en mobiele telefonie te bewerkstelligen, is daarom van belang dat afgiftetarieven op basis van een pure BULRIC kostenberekeningsmethode worden vastgesteld. De afgiftetarieven voor vast en mobiel zullen hierdoor dichter bij elkaar komen.

Concurrentie om specifieke klantengroepen neemt toe

313. Consumenten hebben verschillende belpatronen. Naarmate afgiftetarieven lager zijn hangt een groter deel van de totale inkomsten van aanbieders af van de retailprijzen in plaats van gespreksafgifte. Hierdoor neemt de prikkel toe om te concurreren om de gunst van bepaalde klantengroepen, bijvoorbeeld klanten die veel on-net gesprekken voeren of meer specifiek vaste klanten die veel naar mobiele nummers – op een ander netwerk – bellen.

Ontwerpbesluit Openbaar

314. Tariefregulering op basis van pure BULRIC kan er op deze wijze toe leiden dat er voor consumenten een grotere prikkel bestaat om op zoek te gaan naar aanbieders die tarieven hanteren die goed bij hun belgedrag aansluiten dan in het geval van tariefregulering op basis van plus BULRIC. Omdat het belang van het maximaliseren van de retailopbrengsten voor aanbieders toeneemt, dwingt deze concurrentie om specifieke klantsegmenten hen om aantrekkelijke diensten tegen scherpe prijzen aan te bieden. Hiermee draagt pure BULRIC bij aan het bereiken van een zo groot mogelijk voordeel voor de eindgebruiker.⁸⁵

7.3.5 Pure BULRIC bevordert ontwikkeling van de interne markt

315. Zoals beschreven, acht de Commissie het wenselijk dat in de Europese Unie een geharmoniseerde benadering van kostentoerekening wordt toegepast. Het vaststellen van afgiftetarieven op basis van pure BULRIC bevordert de ontwikkeling van de interne markt. Als meer landen pure BULRIC als grondslag voor de afgiftetarieven hanteren, wordt concurrentie en de werking van de interne markt in de Europese Unie bevorderd. Aangezien de marktomstandigheden in verschillende lidstaten vergelijkbaar zijn, is er geen reden om verschillende kostenberekingsmethoden te hanteren in de Europese Unie. Wanneer landspecifieke marktkenmerken ertoe leiden dat kosten in een bepaalde lidstaat afwijken, zou dit moeten leiden tot een ander tarief, niet tot een andere berekeningsmethode.

316. Zoals in het vervolg wordt aangetoond, hebben de meeste ons omringende landen reeds pure BULRIC (voor mobiele gespreksafgifte of zowel voor mobiele als voor vaste gespreksafgifte) geïmplementeerd en naar verwachting zal de implementatie van pure BULRIC in de andere landen in de Europese Unie spoedig verder toenemen. Een recent voorbeeld hiervan is dat Duitsland nu een marktanalyse voor vaste gespreksafgifte in voorbereiding heeft waarin voor het eerst van pure BULRIC wordt uitgegaan.⁸⁶ Overeenkomstig de Aanbeveling afgiftetarieven en gezien de Europese ontwikkelingen meent ACM dat alleen een pure BULRIC kostenberekingsmethode bijdraagt aan de doelstelling van de ontwikkeling van de interne markt.

317. Deze reguleringsdoelstelling is bij gespreksafgifte van groot belang omdat er op afgiftemarkten (in tegenstelling tot de andere markten op de Aanbeveling relevante markten)

⁸⁵ Zaak C-28/15, Arrest van het Hof (Tweede kamer) van 15 september 2016, rnr. 53.

⁸⁶ Het consultatiedocument is te vinden op de website van de Duitse regulator, BNetzA:

http://www.bundesnetzagentur.de/cln_1422/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen_Institutionen/Marktregulierung/massstaebe_methoden/kostenmodelle/breitbandnetz2x/breitbandnetz2x.html

Ontwerpbesluit Openbaar

sprake is van grensoverschrijdend verkeer. Tussen de 7 en 8 procent van de gesprekken die mobiele aanbieders termineren, zijn afkomstig zijn uit het buitenland.⁸⁷

318. Wanneer afgiftetarieven in Nederland niet op basis van pure BULRIC worden vastgesteld, maar opslagen bovenop de puur incrementele kosten worden gehanteerd, zal dit leiden tot relatief hogere tarieven vergeleken met de tarieven in andere Europese landen. Omzet die Nederlandse aanbieders uit internationale gesprekken behalen ten koste van buitenlandse aanbieders waar de gesprekken origineren, kunnen dan in Nederland gebruikt worden om daar te concurreren op de retailmarkten. De Nederlandse aanbieders van gespreksafgifte krijgen zo een oneigenlijk concurrentievoordeel, wat de werking van de interne markt zal belemmeren. Hetzelfde geldt uiteraard voor buitenlandse aanbieders die plus BULRIC-tarieven hanteren voor de gespreksafgifte op hun netwerk.

319. Daarnaast is van belang dat een toename van harmonisatie van kostentoerekeningssystemen op afgiftemarkten tot een grotere rechtszekerheid binnen de Europese Unie zal leiden en de juiste stimulansen voor potentiële investeerders zal verschaffen, zoals ook door de Commissie wordt beschreven in de Aanbeveling afgiftetarieven. Bovendien zullen de lasten van de regelgeving voor aanbieders die in verschillende lidstaten actief zijn, verminderen, wanneer zij overal met dezelfde berekeningsmethode worden geconfronteerd.

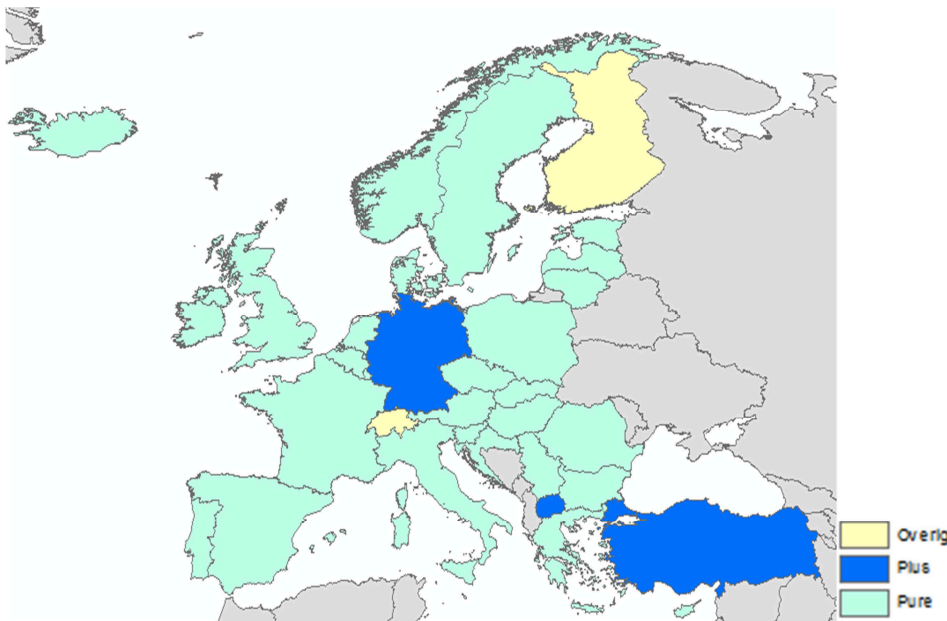
Mobiele afgiftetarieven in Europa

320. Uit onderstaande figuur blijkt dat pure BULRIC voor mobiele gespreksafgifte in het merendeel van de Europese landen als kostenberekeningsmethode wordt gehanteerd.⁸⁸ Figuur 9 geeft vervolgens een overzicht van de absolute niveaus van mobiele afgiftetarieven in Europa. Ten opzichte van de voorgaande reguleringsperiode moet worden vastgesteld, dat het aantal landen dat een andere systematiek dan pure BULRIC hanteert verder is afgenomen van elf⁸⁹ naar vijf landen. Als alleen naar de landen binnen de EU (exclusief Nederland) wordt gekeken, dan neemt het aantal af van vijf naar twee landen. Alle overige landen hanteren de pure BULRIC-methode,

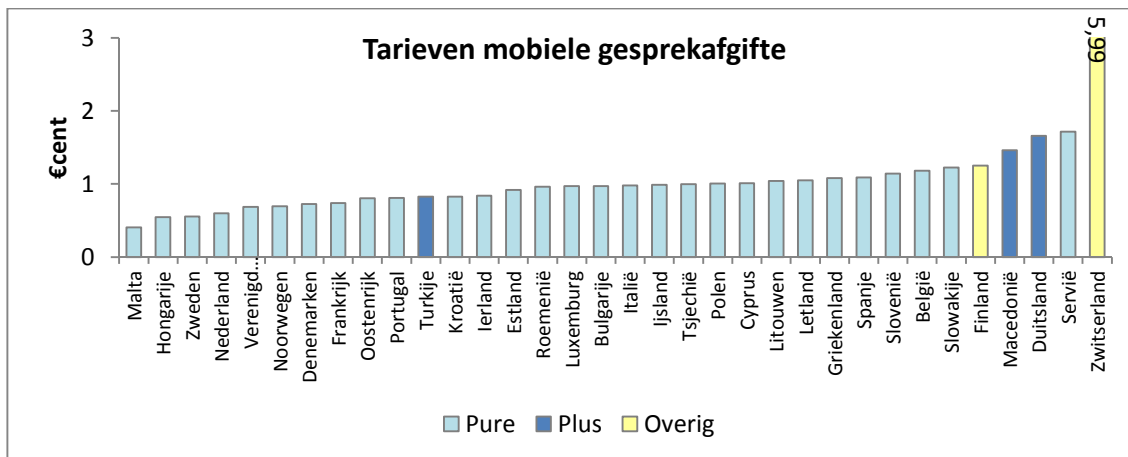
⁸⁷ Bron: Structurele Markt Monitor 2015.

⁸⁸ In enkele gevallen is het nieuwe pure BULRIC-tarief in deze landen nog niet definitief geïmplementeerd, aangezien besluiten zich nog in de ontwerp- of notificatiefase bevinden.

⁸⁹ Zie FTA-MTA-4, figuur 8.



Figuur 8. Overzicht van toegepaste kostenberekeningsmethoden voor mobiele gespreksafgifte..
Bron: bewerking ACM (juni 2016) op basis van data BEREC (november 2015 en januari 2016) en notificaties.



Figuur 9. Overzicht van tarieven voor mobiele gespreksafgifte. Bron: update ACM (juni 2016) van BEREC gegevens (november 2015 en januari 2016).

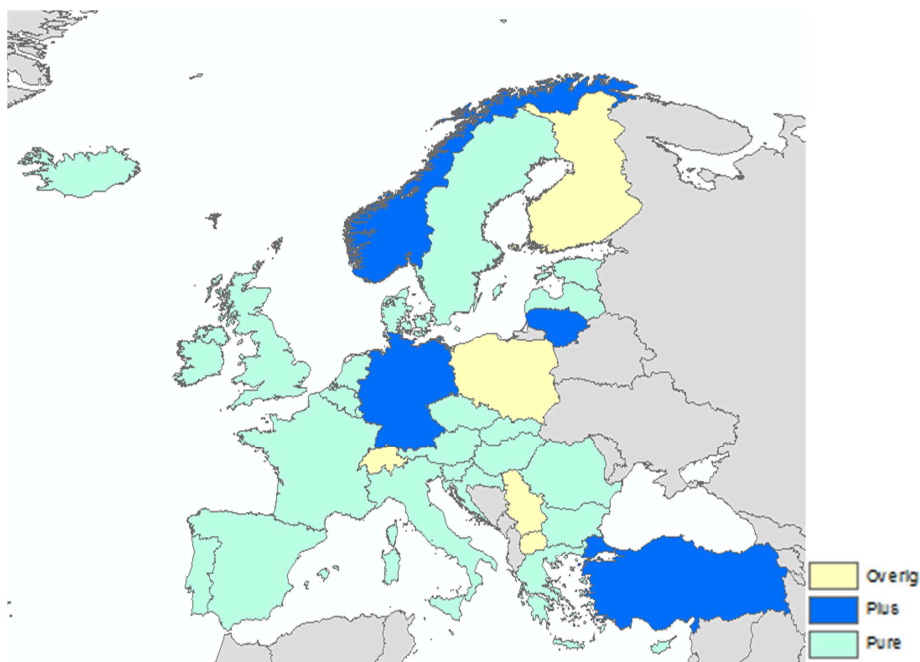
321. De introductie van 4G en de daarmee samenhangende gespreksafgifte op basis van voice-over-LTE (VoLTE) heeft een sterk drukkend effect op de kosten van mobiele gespreksafgifte. Daarnaast is er sprake van een natuurlijke trend dat kosten in de loop van de tijd zijn gedaald. Toezichthouders die recentelijk een marktanalyse hebben gedaan waarin 4G en VoLTE zijn meegenomen, hebben significant lagere maximum mobiele afgiftetarieven

Ontwerpbesluit Openbaar

vastgesteld. Het Nederlandse maximumtarief is vergelijkbaar met de uitkomsten van deze recente marktanalyses van andere toezichthouders .

Vaste afgiftetarieven in Europa

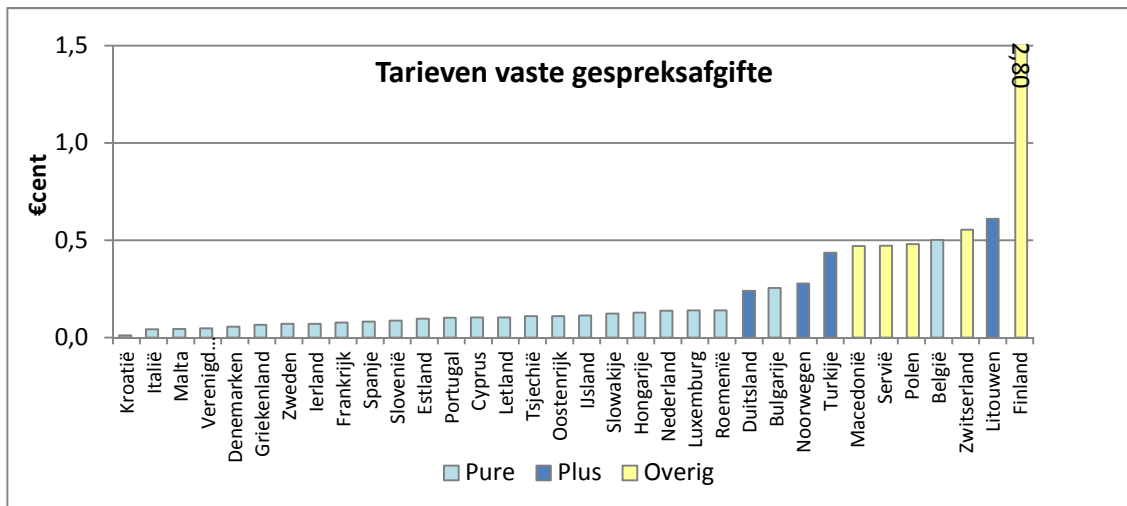
322. Voor vaste gespreksafgifte worden tarieven vooralsnog in minder landen op basis van pure BULRIC vastgesteld dan voor mobiele gespreksafgifte, zie Figuur 10 hieronder. Toezichthouders leggen doorgaans op de markten voor vaste en mobiele gespreksafgifte maximumtarieven op die volgens dezelfde methode zijn berekend. De verklaring van het feit dat meer landen pure BULRIC hanteren voor de markten voor mobiele gespreksafgifte dan voor de markten voor vaste gespreksafgifte, is dat de toezichthouders doorgaans de marktanalyse voor mobiele gespreksafgifte eerder doen. Duitsland is hiervan een voorbeeld. Het aantal landen in Europa dat een andere systematiek dan pure BULRIC hanteert is gedurende de laatste reguleringsperiode afgenomen van 21⁹⁰ naar negen landen.



Figuur 10. Overzicht van toegepaste kostenberekeningsmethoden. Bron: bewerking ACM (juni 2016) op basis van data BERECE (november 2015 en januari 2016) en notificaties.

⁹⁰ Zie FTA/MTA-4, figuur 10.

Ontwerpbesluit Openbaar



89/109

Figuur 11. Overzicht van tarieven (in centen) voor vaste gespreksafgifte. Bron: update ACM (juli 2016) op basis van data van BEREC (november 2015)

323. Gelet op het voorgaande stelt ACM vast dat binnen Europa steeds meer landen tarieven vaststellen op basis van pure BULRIC. In lijn met de Europese ontwikkelingen meent ACM dat daarom alleen een pure BULRIC kostenberekingsmethode bijdraagt aan de doelstelling van de ontwikkeling van de interne markt en daarmee voldoet aan artikel 1.3, eerste lid, onder b. van de Tw.

7.3.6 Pure BULRIC bevordert belang eindgebruikers

324. De derde door ACM na te streven doelstelling betreft de bevordering van de belangen van eindgebruikers. Ook deze doelstelling wordt gerealiseerd door afgiftetarieven op basis van een pure BULRIC kostenberekingsmethode vast te stellen. Uit de uitspraak van het Hof volgt dat in het geval ACM een verplichting voor het terugverdienen van kosten in de zin van artikel 13, tweede lid, Kaderrichtlijn, oplegt, ACM er op toe dient te zien dat deze verplichting de consument maximaal voordeel te biedt.⁹¹

Pure BULRIC leidt tot efficiënte prijsvorming op de retailmarkt

325. Zoals beschreven in hoofdstuk 6 zullen buitensporig hoge afgiftetarieven er toe leiden dat ook de prijzen van belminuten op de retailmarkt hoog zijn, aangezien afnemers van

⁹¹ Zaak C-28/15, Arrest van het Hof (Tweede kamer) van 15 september 2016, rnr. 53.

Ontwerpbesluit Openbaar

gespreksafgifte de kosten hiervoor zullen doorberekenen. Deze hogere tarieven leiden tot inefficiënt gebruik van diensten en een verstoring van de prijsstructuur.⁹²

326. Een afgiftetarief dat gelijk is aan de puur incrementele kosten van gespreksafgifte voorkomt het nadelige effect van een inefficiënte retailtariefstructuur het best. In de artikelen van Hurkens en Lopez en van Harbord en Hoernig wordt beschreven dat lagere (mobiele) afgiftetarieven leiden tot lagere retailprijzen.⁹³ Dit is gunstig voor de totale welvaart. In de welvaartsanalyse, zoals deze is opgenomen in Annex C1 komt ACM tot dezelfde conclusie.

327. In beginsel is dat ook de retailtariefstructuur die het beste is voor eindgebruikers. Meer concreet betekent een efficiëntere tariefstructuur in dit geval dat ten opzichte van de huidige situatie (met afgiftetarieven inclusief een opslag voor de gemeenschappelijke en gezamenlijke kosten), het gebruik van telefonie in termen van minuten zal toenemen terwijl het aantal mobiele gebruikers wellicht iets zal dalen door de mogelijk hogere mobiele abonnementstarieven. In Annex C2 staat ACM in het kader van de welvaartsanalyse uitgebreid stil bij deze effecten en toont zij aan dat pure BULRIC tot de grootste toename van de totale welvaart leidt.

Pure BULRIC vergroot efficiëntie

328. Een ander belangrijk voordeel van een afgiftetarief gebaseerd op pure BULRIC en waarin enkel incrementele kosten worden meegenomen, is dat efficiëntie zal toenemen. Immers, kosten die niet puur incrementeel zijn aan de gespreksafgiftedienst worden niet in het afgiftetarief opgenomen en moeten worden terugverdiend op de onderliggende markt, waar concurrentie groter is ten opzichte van de afgiftemarkt waar elke aanbieder een monopolie heeft. Doordat kosten dienen te worden terugverdiend op een concurrerende markt hebben aanbieders een grote prikkel om hun diensten zo efficiënt mogelijk aan te bieden, zodat ze hun kosten zo laag mogelijk kunnen houden. Ook dit effect zal leiden tot een goede prijs-kwaliteitsverhouding op de verschillende retailmarkten, waarvan eindgebruikers profiteren. De Commissie stelt in de Aanbeveling afgiftetarieven dan ook dat afgiftetarieven zo spoedig mogelijk omlaag moeten worden gebracht tot het niveau van de kosten van een efficiënte aanbieder, om gebruikers maximaal voordeel te laten genieten wat betreft keuze, prijs en kwaliteit. ACM stelt vast dat pure BULRIC ook op dit punt het meeste bijdraagt aan het verwezenlijken van de doelstelling genoemd in artikel 1.3, eerste lid, onder c, van de Tw.

Meer geïntegreerde tariefpakketten voor vast en mobiel

⁹² ERG Common Position on the approach to Appropriate remedies in the ECNS regulatory framework, May 2006, blz. 35.

⁹³ Zie: Hurkens en Lopez (2010 en 2011), Harbord en Hoernig (2010), volledige bronvermelding in Annex C2.

Ontwerpbesluit Openbaar

329. Gerelateerd aan het in paragraaf 7.3.4 genoemde effect van een toename van symmetrie tussen vast en mobiel als wordt uitgegaan van pure BULRIC, merkt ACM op dat het hierdoor voor aanbieders van vaste telefonie eenvoudiger is om een standaardtarief te hanteren voor hun klanten waarbij geen onderscheid meer wordt gemaakt tussen vaste en mobiele uitgaande gesprekken. Voor eindgebruikers leidt dit ertoe dat de transparantie van het aanbod (prijzen en andere productkenmerken) toeneemt, zodat zij beter in staat zijn producten te vergelijken en een voor hen geschikt product te kiezen. Ook op deze wijze worden aanbieders gestimuleerd om scherp op prijs en kwaliteit te concurreren. Ook op dit punt moet ACM vaststellen dat pure BULRIC het meeste bijdraagt aan het verwezenlijken van de doelstelling genoemd in artikel 1.3, eerste lid, onder c, van de Tw.

7.3.7 Geen specifieke nationale feiten en omstandigheden

330. In het arrest van 15 september 2016 heeft het HvJ overwogen dat ACM slechts gemotiveerd kan afwijken van de in het Aanbeveling afgiftetarieven voorgestane “pure-BULRIC”-model als in een concrete situatie blijkt dat dit model in de omstandigheden van het geval niet passend is. Het HvJ verwijst daarbij naar de conclusie van de Advocaat-Generaal van 28 april 2016 die tot dezelfde conclusie kwam. In zijn conclusie heeft de Advocaat-Generaal aangegeven dat de feitelijke omstandigheden en dan met name de specifieke kenmerken van de Nederlandse markt aanleiding kunnen zijn om van de Aanbeveling afgiftetarieven, en daarmee van de pure BULRIC systematiek, af te wijken

331. Gegeven de uitspraak van het HvJ heeft ACM onderzocht of zich omstandigheden op de Nederlandse markt voordoen die aanleiding zouden zijn om af te wijken van de Aanbeveling afgiftetarieven. ACM. Het is ACM niet gebleken dat zich dergelijke omstandigheden voordoen. Ook door marktpartijen zijn in de loop van het onderzoek geen omstandigheden aangevoerd die, gelet op de uitspraak van het HvJ, aanleiding zouden kunnen vormen om alsnog nader onderzoek op dit punt uit te voeren. ACM ziet daarom in de feitelijke omstandigheden geen aanleiding om van de Aanbeveling afgiftetarieven af te wijken.

7.3.8 Belangenafweging en conclusie invulling kostenoriëntatie

332. In deze paragraaf zal ACM aan de hand van voornoemde bevindingen en een nadere belangenafweging beoordelen welke vorm van BULRIC voor de komende reguleringsperiode een passende invulling vormt van de op de markten voor gespreksafgifte op te leggen tariefmaatregel. Deze belangenafweging vormt het laatste deel van de beoordeling van de vraag welke tariefmaatregel passend is.

333. De belangenafweging vindt plaats aan de hand van de criteria geschiktheid, noodzakelijkheid en evenredigheid, waarbij het gewicht van de nadelen voor individuele

Ontwerpbesluit Openbaar

belangen niet groter mag zijn dan het gewicht van de voordelen voor het algemene belang. Gelet op de uitspraak van het CBb van 27 augustus 2013 betreft ACM in de belangenafweging de effecten die de tariefverplichting voor de verschillende aanbieders van gespreksafgifte naar verwachting zal hebben. Naar het oordeel van ACM wegen de voordelen van pure BULRIC op tegen het nadeel dat op basis van pure BULRIC de inkomsten van individuele aanbieders van gespreksafgifte lager kunnen zijn dan ten opzichte van tariefregulering op basis van plus BULRIC.

334. De voordelen van pure BULRIC ten opzichte van plus BULRIC zijn: i) concurrentie wordt bevorderd, ii) de ontwikkeling van de interne markt wordt bevorderd, en iii) het belang van eindgebruikers wordt gediend.

335. Ook leidt tariefregulering op basis van pure BULRIC tot een toename van de totale welvaart (€18 miljoen per jaar of meer, afhankelijk van de mate van kostendoorgifte en omvang van het waterbedeffect). Bovendien is de welvaartstoename bij pure BULRIC groter dan bij plus BULRIC. In de welvaartsanalyse in Annex C1 worden deze effecten gekwantificeerd. ACM heeft welvaartseffecten berekend met verschillende waarden voor kostendoorgifte en waterbedeffect. Het consumentensurplus is in alle gevallen het grootst wanneer tarieven op basis van pure BULRIC worden vastgesteld. Voor het producentensurplus is het verschil tussen pure en plus BULRIC marginaal, doordat er vanuit wordt gegaan dat zowel vaste als mobiele aanbieders de verliezen op gespreksafgifte door zullen geven in de retailprijs van abonnementen (waterbedeffect van 100%).

336. Wanneer tarieven worden vastgesteld op basis van pure BULRIC blijft het producentensurplus dus nagenoeg gelijk, terwijl het consumentensurplus stijgt. Dit zorgt ervoor dat de totale welvaart stijgt. Uit de uitspraak van het Hof volgt dat in het geval ACM een regeling voor het terugverdienen van kosten in de zin van artikel 13, tweede lid, Kaderrichtlijn, geïmplementeerd met artikel 6a.7 Tw, oplegt, deze de consument maximaal voordeel dient te bieden.⁹⁴ Door uit te gaan van pure BULRIC is het voordeel voor de eindgebruiker maximaal ten opzichte van plus BURIC.

337. Het nadeel van pure BULRIC is beperkt. Een tariefmaatregel op grond van pure BULRIC waarborgt immers dat aanbieders van gespreksafgifte de extra kosten die zij ten behoeve van gespreksafgifte moeten maken ook via het gespreksafgiftetarief kunnen terugverdienen. De gezamenlijke en gemeenschappelijke kosten kunnen nog steeds worden terugverdiend, namelijk via de diensten die op de retailmarkt worden aangeboden.

⁹⁴ Zaak C-28/15, Arrest van het Hof (Tweede kamer) van 15 september 2016, rnr. 53.

Ontwerpbesluit Openbaar

338. Voor zover er een inkomstenderving ontstaat voor een deel van de gereguleerde partijen dient ook te worden opgemerkt dat vanwege de wederzijdse inkooprelatie (*two-way-access*) op de afgiftemarkt, er tegenover een verlies aan inkomsten een afname van uitgaven staat. In het algemeen zijn verkeersstromen redelijk in balans en is de netto kasstroom relatief klein.

339. Voor mobiele aanbieders geldt dat regulering op basis van plus BULRIC tot een grotere (per saldo) geldstroom van vaste naar mobiele aanbieders leidt dan pure BULRIC. ACM heeft op basis van werkelijke afgiftevolumes uit de Telecommonitor berekend dat het gezamenlijke saldo voor de drie grootste mobiele aanbieders bij toepassing van plus BULRIC circa twee miljoen euro per jaar groter is dan bij toepassing van pure BULRIC. Het effect per marktpartij hangt mede af of deze ook vaste telefonie aanbiedt. In het geval een aanbieder actief is op de markten voor vaste en mobiele telefonie is het saldo voor die aanbieder (aanzienlijk) minder.

340. Uit de analyse die ACM in deze paragraaf heeft uitgevoerd, blijkt dat de pure BULRIC kostenmethode de prijsgerelateerde mededingingsproblemen en de nadelige gevolgen van een monopoliepositie bij gespreksafgifte volledig kan wegnemen en het meest bijdraagt aan de verwezenlijking van de doelstellingen van artikel 1.3 van de Tw. Daarbij wijst ACM erop dat pure BULRIC het grootste voordeel voor eindgebruikers oplevert. Het financiële nadeel van pure BULRIC ten opzichte van plus BULRIC is voor mobiele aanbieders beperkt mede doordat deze aanbieders de gezamenlijke en gemeenschappelijke kosten die niet in het pure BULRIC tarief zijn meegenomen, kunnen terugverdienen op de retailmarkt. Daarmee vormt pure BULRIC naar het oordeel van ACM in deze reguleringsperiode de passende invulling van de verplichting tot kostenoriëntatie. ACM ziet dan ook geen aanleiding om af te wijken van de Aanbeveling afgiftetarieven.

341. Op grond van het voorgaande legt ACM de aanbieders van gespreksafgifte de verplichting op om kostengeoriënteerde tarieven te hanteren. Deze tarieven mogen niet boven de door ACM, op basis van pure BULRIC vastgestelde tariefplafonds liggen die zijn opgenomen in Annex A. De onderbouwing van de berekening van de tariefplafonds is opgenomen als annex B1, B2 en B3 van dit besluit.

7.3.9 Tariefregulering bijbehorende faciliteiten

342. In paragraaf 7.2 heeft ACM de verplichtingen voor toegang tot de gespreksafgiftediensten en bijbehorende faciliteiten nader ingevuld. Deze toegangsverplichting omvat ook bijbehorende faciliteiten, zoals poorten en co-locatie. De tariefverplichting is ook van toepassing op deze bijbehorende faciliteiten. Immers, als dit niet het geval zou zijn, zouden aanbieders hoge tarieven voor de bijbehorende faciliteiten kunnen rekenen, en daarmee alsnog de toegang tot de markt voor gespreksafgifte ernstig kunnen bemoeilijken of zelfs onmogelijk kunnen maken.

Ontwerpbesluit Openbaar

343. Door kostengeoriënteerde tarieven voor de bijbehorende faciliteiten te hanteren, wordt voorkomen dat aanbieders buitensporig hoge tarieven kunnen rekenen of marges kunnen uithollen. Net als in het FTA-MTA-4 oordeelt ACM dat het ook thans passend is om voor de interconnectiefaciliteit een tariefverplichting op te leggen.⁹⁵ De kostprijzen hiervan zijn vastgesteld op basis van pure BULRIC. De tariefplafonds die op basis van die kostprijzen gelden, zijn opgenomen in Annex A.

344. Door BT is gewezen op de conversiekosten die KPN in rekening brengt als er bijvoorbeeld TDM-verkeer op een IP-interconnectiepunt wordt aangeboden.⁹⁶ Door deze toeslag zou het vaste afgiftetarief feitelijk worden verdubbeld. Naar aanleiding daarvan wijst ACM er op dat de door haar vastgestelde tariefplafonds (zie Annex A) uitputtend zijn. Marktpartijen is het niet toegestaan andere, aanvullende tarieven te hanteren. Dit uitgangspunt gold reeds op grond van het FTA-MTA-4-besluit.⁹⁷

345. Voor een conversietoeslag ontbreekt naar het oordeel van ACM elke grond, omdat het gereguleerde afgiftetarief gebaseerd is op een mix van interconnectie op basis van TDM en IP. Als het KPN zou zijn toegestaan om een dergelijke toeslag te hanteren, zou dit kunnen leiden tot uitbuiting of een inefficiënte manier van interconnecteren. Immers, om deze toeslag te vermijden zouden aanbieders met veel verkeer ten behoeve van KPN-eindgebruikers op het TDM-platform ervoor kunnen kiezen de TDM-interconnecties aan te houden, terwijl een volledige overstap naar IP voordeliger zou zijn. Dit zou inefficiënt zijn.

7.3.10 Symmetrie voor tariefregulering

346. ACM beoordeelt in deze paragraaf of er aanleiding is om asymmetrische regulering op te leggen. Uitgangspunt is dat voor het reguleren van de gespreksafgiftemarkt symmetrische regulering wordt opgelegd. Alleen in geval van bijzondere omstandigheden in de markt kan asymmetrische regulering passend zijn. Dit uitgangspunt is in overeenstemming met de Aanbeveling afgiftetarieven en de ERG Common Position on symmetry

347. In het marktanalysebesluit MTA-2⁹⁸ is dit standpunt eerder geformuleerd. Daarbij gold als uitgangspunt dat bij het opleggen van een tariefverplichting voor gespreksafgifte geen rekening wordt gehouden met verschillen in endogene kosten. Zou dit wel het geval zijn, dan zou het er

⁹⁵ FTA-MTA-4-besluit, paragraaf 8.3.7.

⁹⁶ Antwoord 24 van BT, d.d. 1 februari 2016.

⁹⁷ FTA-MTA-4-besluit, Annex A, randnummer 520.

⁹⁸ OPTA 30 juli 2007, De wholesalemarkten voor gespreksafgifte op de afzonderlijke mobiele telefoonnetwerken van KPN, Orange, Tele2, T-Mobile en Vodafone.

Ontwerpbesluit Openbaar

op neerkomen dat relatief efficiënte aanbieders relatief minder efficiënte aanbieders subsidiëren. Dat komt uiteindelijk ten nadele van de eindgebruiker. Deze benadering heeft het CBb bevestigd.⁹⁹ Op lange termijn zijn symmetrische gespreksafgiftetarieven welvaartsoptimaal. Afgiftetarieven die niet symmetrisch zijn, leiden tot productieve inefficiëntie en kunnen hogere tarieven voor eindgebruikers tot gevolg hebben.¹⁰⁰

348. Omstandigheden die wel aanleiding zouden kunnen geven voor een zekere mate van asymmetrische tariefregulering, zijn bijvoorbeeld exogene kostenverschillen of tijdelijke maatregelen die mededinging kunnen stimuleren, in de vorm van hulp bij markttoegang. ACM heeft dergelijke omstandigheden in deze marktanalyse niet geconstateerd.

349. In dit besluit concludeert ACM dat tariefregulering op basis van pure BULRIC een geschikte en noodzakelijke maatregel is. Daarbij is geen onderscheid gemaakt tussen vaste en mobiele gespreksafgifte, in die zin dat voor beide het tarief gebaseerd wordt op hetzelfde kostentoerekeningssysteem. Tussen vaste en mobiele gespreksafgifte is dus sprake van symmetrische regulering.

350. Ten aanzien van vaste en mobiele aanbieders onderling wordt de regulering ook symmetrisch toegepast. Er wordt bij de berekening van de tarieven namelijk uitgegaan van een hypothetisch efficiënte aanbieder. Dat maakt dat voor iedere aanbieder van vaste gespreksafgifte hetzelfde tariefplafond zal gelden. Ook voor iedere mobiele aanbieder geldt hetzelfde tariefplafond. Ook hier is dus sprake van symmetrische regulering.

351. Dat neemt niet weg dat er wel een verschil bestaat tussen het tariefplafond voor gespreksafgifte op vaste netwerken en het tariefplafond voor afgifte op mobiele netwerken. Dat verschil is te verklaren op basis van de verschillen in incrementele kosten tussen mobiele en vaste netwerken bij het aanbieden van gespreksafgifte.

352. Het hanteren van symmetrische tariefplafonds binnen vaste en binnen mobiele gespreksafgifte heeft naar het oordeel van ACM positieve effecten op de dynamische efficiëntie. Immers, symmetrische plafonds bieden de beste garantie op efficiënte toetreding en uittreding. Het is niet efficiënt indien een partij toetreedt wanneer een hoger (of lager) afgiftetarief daarbij een doorslaggevende rol speelt. Eveneens is het niet efficiënt indien uittreding wordt voorkomen (of gestimuleerd) door een hoger (of lager) afgiftetarief. Op termijn bieden symmetrische tariefplafonds de beste garantie voor de selectie van de sterkste spelers en het maximaliseren van de productieve efficiëntie.

⁹⁹ Vergelijk CBb 26 mei 2010, LJN BM5564, r.o. 16.7.2, en CBb 31 augustus 2011, LJN BR6195, r.o. 4.8.3.18.

¹⁰⁰ Toelichting bij Aanbeveling afgiftetarieven, blz. 20 en blz 21.

Ontwerpbesluit Openbaar

353. Ten overvloede benadrukt ACM dat de geschiktheid en noodzakelijkheid van symmetrie in tariefregulering alleen de tariefplafonds betreft. Het betekent niet dat alle daadwerkelijke tarieven die aanbieders onder die plafonds hanteren ook symmetrisch (in de zin van gelijk) moeten zijn. Partijen zijn vrij die tarieven onder de plafonds zelf te kiezen.

354. Symmetrische tariefplafonds voor vaste gespreksafgifte en voor mobiele gespreksafgifte zijn geschikte en noodzakelijke maatregelen.

7.3.11 Tarieven gespreksafgifte buiten de Unie

355. Door Tele2¹⁰¹ en Vodafone¹⁰² is gewezen op grensoverschrijdende concurrentievervalsing als gevolg van buitensporig hoge afgiftetarieven van aanbieder van buiten de Europese Unie. Ook in de vorige reguleringsronde is dit argument ingebracht.¹⁰³

356. Vodafone wijst op de naar zijn mening steeds grotere verschillen tussen de tarieven van niet-Europese aanbieders en Nederlandse aanbieders elkaar rekenen. Naar het oordeel van Vodafone leiden deze verschillen uiteindelijk tot een significante welvaartsoverdracht van Nederlandse eindgebruikers naar niet-Europese eindgebruikers en aanbieders. Vodafone pleit er voor om in het geval deze welvaartsoverdracht voldoende significant is, hier geëigende maatregelen voor te nemen. Tele2 wijst er juist op dat dergelijke maatregelen effect kunnen hebben op de kwaliteit van de gespreksafgifte, bijvoorbeeld door refiling of omzeiling via SIMboxen, bij een blijvend hoge prijs.

357. ACM onderkent dat aanbieders van buiten de Europese Unie buitensporige hoge tarieven kunnen rekenen voor de afgifte van gesprekken om hun netwerken. In dat opzicht verschillen dergelijke aanbieders niet van aanbieders binnen de Europese Unie. Het verschil tussen aanbieders binnen de Europese Unie en aanbieders daarbuiten, is dat de laatst genoemden in sommige gevallen niet dan wel onvoldoende gereguleerd zijn waardoor zij, anders dan aanbieders binnen de Unie, in staat zijn daadwerkelijk buitensporig hoge tarieven in rekening te brengen.

358. ACM is van oordeel dat een dergelijk probleem niet binnen dit besluit kan worden opgelost. Immers, in paragraaf 5.4 van dit besluit heeft ACM reeds vastgesteld dat aanbieders van gespreksafgifte onvoldoende kopersmacht ondervinden om tariefsverhogingen te voorkomen. Dit zal voor aanbieders van buiten de Europese Unie niet anders zijn. Een

¹⁰¹ Antwoord op vraag 36, d.d. 31 januari 2016.

¹⁰² Antwoord op vraag 36, d.d. 2 februari 2016

¹⁰³ FTA-MTA-4-besluit, Nota van Bevindingen, randnummers 586 tot en met 659.

Ontwerpbesluit Openbaar

ontheffingsmogelijkheid van de afgiftetarieven, bijvoorbeeld door een “retaliation fee” toe te staan richting aanbieders van buiten de Unie die buitensporig hoge afgifte tarieven in rekening brengen, neemt dan ook niet de mogelijkheid weg voor aanbieders van buiten de EU om buitensporig hoge tarieven in rekening te brengen. Bovendien ontstaat dan het risico dat partijen op elkaar reageren met hogere afgiftetarieven. Een dergelijke mogelijkheid leidt dan slechts tot hogere kosten voor de bellende gebruiker..

7.4 Transparantieplichting

359. ACM kan op grond van artikel 6a.9 van de Tw verplichtingen opleggen om bepaalde informatie met betrekking tot door ACM te bepalen vormen van toegang bekend te maken (hierna: transparantieplichting). In deze paragraaf wordt onderzocht of het opleggen van een transparantieplichting een geschikte en noodzakelijke maatregel is.

7.4.1 Geschiktheid en noodzakelijkheid

360. Het probleem van het achterhouden van informatie doet zich op twee verschillende manieren voor. Aan de ene kant is er het achterhouden van informatie die nodig is voor het tot stand brengen van de toegang tot gespreksafgifte. Het gaat dan vaak om informatie van technische aard. Aan de andere kant is er het achterhouden van informatie over het aanbod van een gereguleerde dienst door een aanbieder. Het gaat dan bijvoorbeeld om voorwaarden die gelden bij het gebruik van die diensten.

361. Voor zover er een probleem is met het verkrijgen van de juiste informatie voor het tot stand brengen van de toegang zijn hiervoor reeds nadere verplichtingen en voorwaarden gesteld bij de toegang. Deze verplichtingen en voorwaarden waarborgen dat het probleem van het achterhouden van informatie op dat vlak met precisie zijn geadresseerd.

362. Voor wat betreft het achterhouden van informatie over het aanbod van een gereguleerde dienst door een aanbieder, overweegt ACM dat de voorschriften bij de toegangsverplichting dit probleem niet geheel kan remediëren. Om het probleem wel te remediëren is de transparantieplichting een geschikt middel. Met deze verplichting wordt de aanbieder van de gespreksafgiftedienst verplicht tot het verstrekken van de informatie die een afnemer nodig heeft om het aanbod tot gespreksafgifte en interconnectie ten behoeve van gespreksafgifte te beoordelen.

363. Het opleggen van een transparantieplichting is niet alleen geschikt, maar ook noodzakelijk. Zonder deze verplichting wordt het probleem van het achterhouden van informatie niet geadresseerd voor zover het gaat over informatie die nodig is voor de beoordeling van het

Ontwerpbesluit Openbaar

aanbod. Er bestaan geen lichtere verplichtingen (dat wil zeggen minder belastende maar wel effectieve instrumenten) om dit probleem op doeltreffende wijze op te lossen.

364. Ten aanzien van de zwaardere verplichting tot het bekendmaken van een referentieaanbod, zoals bedoeld in artikel 6a.9, tweede lid, van de Tw, overweegt ACM het volgende. KPN heeft nog steeds een bijzondere positie ten opzichte van andere aanbieders van vaste en mobiele gespreksafgifte. Door KPN's grote marktaandeel op de retailmarkten voor vaste en mobiele telefonie zijn de prikkels tot mededingingsbeperkende gedragingen met betrekking tot toegang tot gespreksafgifte anders voor KPN dan voor de andere aanbieders.

365. Zoals blijkt uit hoofdstuk 6 heeft KPN zonder regulering de prikkel en de mogelijkheid om partijen uit te sluiten van de dienst gespreksafgifte.¹⁰⁴ Dat kan mede door het belemmeren van toegang voor gespreksafgifte. Dit gedrag wordt slechts deels geadresseerd door de algemene wettelijke interoperabiliteitsverplichting. Door onduidelijkheid over de wijze waarop toegang wordt geboden kan KPN als aanbieder van gespreksafgifte die toegang nog steeds belemmeren. Dit kan bijvoorbeeld door essentiële informatie, zoals informatie over de netwerktopologie of technische specificaties, achter te houden of niet tijdig te verstrekken. In paragraaf 6.4 worden voorbeelden van werkelijke gedragingen van KPN beschreven. Daarom is het noodzakelijk dat de toegang en alle bijbehorende voorwaarden volledig en helder zijn beschreven. Dit kan onvoldoende worden bereikt via een algemene transparantieplichting. Op grond van de verplichting tot het bekendmaken van een referentieaanbod moeten de toegang en alle bijbehorende voorwaarden volledig en helder zijn beschreven en aan andere aanbieders bekend worden gemaakt.

366. Zoals in randnummer 364 is aangegeven zijn de prikkels tot mededingingsbeperkende gedragingen met betrekking tot toegang tot gespreksafgifte anders voor KPN dan voor de meeste andere, kleinere aanbieders. De toekomstige joint venture Vodafone/Ziggo heeft op de (vaste en mobiele) downstreammarkten een kleiner dan KPN, maar eveneens groot marktaandeel. Uit antwoorden op de vragenlijst is gebleken dat Vodafone/Ziggo met **[vertrouwelijk: xxxxx]** aanbieders is geïnterconnecteerd. Dat is vergelijkbaar met BT (**[vertrouwelijk: xxxxx]** aanbieders) en beduidend minder dan KPN (**[vertrouwelijk: xxxxx]** aanbieders).

¹⁰⁴ De noodzaak van het opleggen van deze verplichting aan KPN is volledig gebaseerd op de problematiek op de markt voor vaste gespreksafgifte zoals die in dit besluit is vastgesteld. De positie van KPN op de retailmarkten wordt alleen bij de overweging betrokken om aan te tonen dat er sprake is van een bijzondere situatie, namelijk een sterkere prikkel, die zich alleen bij KPN voordoet.

Ontwerpbesluit Openbaar

367. In tegenstelling tot KPN is Vodafone/Ziggo niet actief op de transitmarkt. Het mededingingsprobleem van koppelverkoop van gespreksafgifte met transitdienstverlening is daardoor niet waarschijnlijk. Ook heeft ACM geen signalen van marktpartijen ontvangen dat Vodafone/Ziggo gedragingen vertoont die een verplichting tot het bekendmaken van een referentieaanbod noodzakelijk maken.

368. Vanwege de relatief beperkte vraag naar interconnectie met Vodafone/Ziggo, de afwezigheid van Vodafone/Ziggo op de transitmarkt, en het niet voordoen van de gerelateerde mededingingsproblemen, acht ACM het niet proportioneel om de verplichting tot het bekendmaken van een referentieaanbod voor vaste en mobiele gespreksafgifte aan Vodafone/Ziggo op te leggen.

369. Op grond van artikel 6a.2, eerste lid, juncto. artikel 6.9, eerste lid, van de Tw legt ACM aan aanbieders van gespreksafgifte een transparantieplichting op. Op grond van artikel 6a.2, eerste lid, juncto artikel 6a.9, tweede lid, van de Tw legt ACM aan KPN als aanbieder van vaste en mobiele gespreksafgifte de verplichting op een referentieaanbod bekend te maken voor interconnectie ten behoeve van vaste gespreksafgifte en mobiele gespreksafgifte. In de navolgende paragraaf vult ACM deze verplichtingen nader in.

7.4.2 Voorschriften transparantieplichting

370. Het probleem van het achterhouden van informatie kan leiden tot inefficiënt gebruik van toegang, waardoor de mededinging wordt geschaad. In hoofdstuk 6 van dit besluit heeft ACM geconstateerd dat aanbieders van gespreksafgifte de prikkel en de mogelijkheid hebben om informatie achter te houden.

371. Ter ondersteuning van de toegangsverplichting is aan deze verplichting een aantal voorschriften verbonden die ook met transparantie verband houden maar voornamelijk verband houden met de technische kant van het tot stand brengen van de interconnectie. Deze voorschriften nemen niet alle geconstateerde mededingingsproblemen bij het verkrijgen van benodigde informatie weg. Voor het beoordelen van het aanbod van de aanbieder heeft een afnemer van gespreksafgifte namelijk nog andere dan technische informatie nodig. De transparantieplichting ziet juist op deze andere informatie. Er is dus geen sprake van overlap tussen de voorschriften bij de toegangsverplichting en de nadere invulling van de transparantieplichting in deze paragraaf.

372. De transparantieplichting houdt in dat de aanbieder van vaste gespreksafgifte op verzoek informatie dient te verstrekken die een afnemer nodig heeft om een aanbod tot gespreksafgifte en interconnectie voor gespreksafgifte te beoordelen. Voor KPN geldt tevens de

Ontwerpbesluit Openbaar

verplichting dat hij voor gespreksafgifte gespecificeerde informatie in een referentieaanbod moet opnemen.

373. De verplichting van KPN om een referentieaanbod te publiceren betreft zowel interconnectie op basis van TDM (regionaal niveau) als op basis van IP, ten behoeve van alle in randnummer 115 genoemde nummerreeksen. Deze verplichting is een uitbreiding ten opzichte van de verplichtingen ten opzichte van FTA-MTA-4. Volgens ACM zou de verplichting niet effectief zijn als die zich zou beperken tot uitsluitend de verouderde TDM-techniek, of alleen de vaste nummers. De in hoofdstuk 6 geïdentificeerde mededingingsproblemen, die voor vast en mobiel hetzelfde zijn, zouden dan verschuiven van het zwaarder gereguleerde product naar het lichter gereguleerde product, bijvoorbeeld van TDM naar IP, of van vaste naar mobiele interconnectie.

374. Zoals aangegeven in paragraaf 7.4.1 legt ACM de zwaardere verplichting tot het bekendmaken van een referentieaanbod alleen aan KPN op vanwege de voordelen die KPN nog steeds heeft ten opzichte van andere aanbieders van vaste en mobiele gespreksafgifte.

375. Als invulling van de transparantieplichting en de verplichting tot het bekendmaken van een referentieaanbod, dienen aanbieders de hierna door ACM te bepalen informatie bekend te maken. KPN dient deze informatie in zijn referentieaanbod op te nemen en op zijn website te publiceren. Andere aanbieders zijn verplicht die informatie op verzoek van een afnemer te leveren. De informatie die alle aanbieders dienen te leveren, behelst in ieder geval het volgende:

- a. een overzicht van diensten die de aanbieder van gespreksafgifte kan leveren, met de daarbij behorende voorwaarden (onder andere technische voorwaarden en tarieven);
- b. de technische kenmerken en andere eigenschappen van het telefoonnetwerk, voor zover de afnemer deze informatie voor gespreksafgifte en de interconnectie ten behoeve van gespreksafgifte nodig heeft;
- c. een overzicht van alle interconnectielocaties waarop toegang kan worden afgenomen; en
- d. de voorwaarden van betaling en facturering.

376. Daarnaast dienen aanbieders van vaste gespreksafgifte op basis van TDM per interconnectielocatie een overzicht te verstrekken van de telefoonnummers die vanuit die interconnectielocatie bereikbaar zijn. Deze verplichting zorgt er voor dat afnemers van gespreksafgifte op basis van TDM het verkeer op de juiste locatie kunnen aanbieden.

Ontwerpbesluit
Openbaar

7.5 Conclusie verplichtingen

377. ACM concludeert dat de volgende verplichtingen geschikt en noodzakelijk zijn om de geconstateerde mededingingsproblemen te adresseren:

- toegangsverplichting krachtens artikel 6a.6 van de Tw;
- tariefregulering op basis van pure BULRIC krachtens artikel 6a.7 van de Tw; en
- transparantieplichting en voor KPN een verplichting tot het bekendmaken van een referentieaanbod krachtens artikel 6a.9 van de Tw.

101/109

Ontwerpbesluit Openbaar

8 Dictum

I. ACM heeft op grond van artikel 6a.1, eerste lid, van de Tw onderzocht welke markten overeenkomen met de in de Aanbeveling vermelde markten voor Wholesalegespreksafgifte op afzonderlijke openbare telefoonnetwerken, verzorgd op een vaste locatie (markt 1) en "Wholesalegespreksafgifte op afzonderlijke mobiele netwerken" (markt 2). Op basis van dit onderzoek bepaalt ACM de volgende relevante markten:

- a. gespreksafgifte op geografische, 085-, 088-, 0970-, 14xy- en 116xyz-nummers, 084-/087-nummers, en 112, op een afzonderlijk vast netwerk (vaste gespreksafgifte); en
- b. gespreksafgifte op 06- en 0970-nummers op afzonderlijke mobiele netwerken (mobiele gespreksafgifte).

II. Deze markten omvatten geheel Nederland en zijn daartoe beperkt.

III. ACM bepaalt dat ieder netwerk, van elke individuele aanbieder van gespreksafgifte op een afzonderlijk vast netwerk en van elke individuele aanbieder van gespreksafgifte op afzonderlijke mobiele netwerken, waaronder in elk geval de netwerken van de partijen als genoemd in Tabel 1 van dit Besluit, een afzonderlijke relevante markt vormt.

IV. ACM concludeert dat de relevante markten voor het afleveren van gespreksafgifte niet daadwerkelijk concurrerend zijn en stelt vast dat alle aanbieders van gespreksafgifte beschikken over aanmerkelijke marktmacht op de markt voor gespreksafgifte op hun eigen netwerk. ACM wijst alle aanbieders van gespreksafgifte en hun groepsmaatschappijen als bedoeld in artikel 24b Boek 2 Burgerlijk Wetboek, voor zover zij in Nederland actief zijn als aanbieder van openbare elektronische communicatienetwerken, bijbehorende faciliteiten of elektronische communicatiediensten op de markten voor vaste en mobiele gespreksafgifte, aan als onderneming bedoeld in artikel 6a.2, eerste lid, van de Tw. Hiertoe behoren in elk geval de aanbieders als bedoeld in tabel 3 van dit besluit.

V. Gelet op het ontbreken van daadwerkelijke concurrentie op de markten voor gespreksafgifte en de AMM-positie van de respectievelijke aanbieders op deze markt, legt ACM de in de volgende paragraaf genoemde verplichtingen aan deze aanbieders op.

VI. ACM acht de thans voor deze relevante markten geldende verplichtingen op grond van het besluit van ACM van 5 augustus 2013 niet langer passend. Deze verplichtingen worden op grond van artikel 6a.2, eerste lid, onder c, van de Tw ingetrokken, onder gelijktijdige oplegging

102/109

Ontwerpbesluit Openbaar

op grond van artikel 6a.2, eerste lid, onder a, van de Tw, van de hiernavolgende verplichtingen.

8.1 Toegangsverplichting

VII. Op grond van artikel 6a.2, eerste lid, juncto artikel 6a.6, eerste lid, van de Tw legt ACM aan aanbieders van gespreksafgifte de verplichting op te voldoen aan redelijke verzoeken tot toegang. Deze verplichting houdt in dat aanbieders van gespreksafgifte:

- a. toegang verlenen tot netwerkelementen of faciliteiten die noodzakelijk zijn voor het afnemen van gespreksafgifte;
- b. co-locatie of andere vormen van gedeeld gebruik van bijbehorende faciliteiten aanbieden;
- c. voorzien in directe interconnectie (in de vorm van een directe fysieke koppeling, op verzoek van toegangsvragende partijen) opdat het netwerk van de toegangsverzoekende partij rechtstreeks gekoppeld kan worden aan het netwerk van de aanbieder van gespreksafgifte, hieronder wordt ook het uitvoeren van testen begrepen.

VIII. Aanbieders van gespreksafgifte mogen niet van afnemers van gespreksafgifte eisen dat zij op een groter aantal interconnectielocaties koppelen dan:

- a. acht interconnectielocaties voor vaste gespreksafgifte op basis van TDM
- b. twee interconnectielocaties voor vaste gespreksafgifte;
- c. vier interconnectielocaties voor mobiele gespreksafgifte op basis van TDM; en
- d. twee interconnectielocaties voor mobiele gespreksafgifte voor IP-interconnectie.

Voor aanbieders van vaste gespreksafgifte die interconnectie aanbieden via TDM en IP geldt dat de IP-interconnectiepunten op interconnectielocaties voor TDM moeten worden aangeboden. Voor aanbieders die zowel vaste als mobiele gespreksafgifte op basis van IP en/of TDM aanbieden, geldt dat op de locaties waar interconnectie ten behoeve van vaste gespreksafgifte is gerealiseerd tevens interconnectie ten behoeve van mobiele gespreksafgifte mogelijk moet zijn, en vice versa.

IX. Op grond van artikel 6a.6, derde lid, van de Tw verbindt ACM aan de toegangsverplichting voorschriften. Hiervoor verwijst ACM naar randnummers 277 tot en met 284.

8.2 Tariefregulering

X. Op grond van artikel 6a.2, eerste lid, juncto artikel 6a.7 van de Tw legt ACM aan alle aanbieders ten behoeve van het leveren van gespreksafgifte en bijbehorende faciliteiten, tariefregulering op.

Ontwerpbesluit Openbaar

XI. Op grond van artikel 6a.7, eerste en tweede lid, van de Tw legt ACM aan alle aanbieders de verplichting op kostengeoriënteerde tarieven te hanteren. Dit betekent dat alle aanbieders tarieven dienen te hanteren die niet boven de door ACM in Annex A op basis van pure BULRIC bepaalde tariefplafonds liggen. De tariefplafonds treden in werking op 1 mei 2017.

8.3 Transparantieverplichting

XII. Op grond van artikel 6a.2, eerste lid, juncto artikel 6a.9, eerste lid, van de Tw legt ACM aan aanbieders van gespreksafgifte de verplichting op door ACM nader te bepalen informatie met betrekking tot door ACM bepaalde vormen van toegang op verzoek van een afnemer bekend te maken.

XIII. Op grond van artikel 6a.2, eerste lid, juncto artikel 6a.9, tweede lid, van de Tw legt ACM aan KPN als aanbieder van vaste en mobiele gespreksafgifte de verplichting op een referentieaanbod bekend te maken voor vaste gespreksafgifte op regionaal niveau (TDM), vaste gespreksafgifte op basis van IP en voor mobiele gespreksafgifte (TDM en IP) waarin een omschrijving is opgenomen van door ACM bepaalde vormen van toegang.

XIV. Als invulling van de transparantieverplichting en de verplichting tot het bekendmaken van een referentieaanbod, dienen aanbieders de door ACM in randnummers 372 tot en met 376 bepaalde informatie op de daarin beschreven wijze bekend te maken.

Datum inwerkingtreding

XV. Dit besluit treedt in werking op 1 mei 2017.

AUTORITEIT CONSUMENT EN MARKT
namens deze,

dr. F.J.H. Don
bestuurslid

Beroepsmogelijkheid

Belanghebbenden die zich met dit besluit niet kunnen verenigen, kunnen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit is bekendgemaakt beroep instellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven te Den Haag.

Ontwerpbesluit Openbaar

Het postadres is: College van Beroep voor het bedrijfsleven, Postbus 20021, 2500 EA Den Haag.

Het beroepschrift moet zijn ondertekend en moet ten minste de naam en het adres van de indiener, de dagtekening en een omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht bevatten. Voorts moet het beroepschrift de gronden van het beroep bevatten en dient een afschrift van het bestreden besluit te worden meegezonden.

Voor het instellen van beroep is griffierecht verschuldigd. Informatie hierover kan worden ingewonnen bij de griffie van het College, telefonisch bereikbaar op (070) 381 39 10 of (070) 381 39 30.

105/109

Annex A Tariefplafonds

378. Deze Annex bevat de tariefplafonds die voor de verschillende diensten gelden in de reguleringsperiode van dit besluit. Tabel 13 en tabel 14 bevatten de tariefplafonds voor afgifteverkeer (minuten). De daarin weergegeven tarieven zijn berekend met het BULRIC-model zoals opgenomen in Annex B.

379. Tabel 14 bevat de tariefplafonds voor *alle* dienstelementen van directe interconnectie. Tarieven voor andere diensten (of dienstelementen) dan die in deze tabel zijn genoemd, mogen door aanbieders niet in rekening worden gebracht. De tariefplafonds voor co-locatie zijn uitsluitend van toepassing indien co-locatie uitsluitend wordt afgenomen in het kader van vaste en/of mobiele gespreksafgifte. Dit betekent dat indien een partij co-locatie afneemt voor een verzameling van diensten waaronder naast gespreksafgifte ook andere diensten, bijvoorbeeld gespreksopbouw, deze tariefplafonds niet van toepassing zijn. Indien die andere diensten niet zijn gereguleerd, gelden ongereguleerde tarieven. Indien die andere diensten wel zijn gereguleerd (bijvoorbeeld bij gespreksopbouw op het netwerk van KPN) dan geldt het gereguleerde co-locatietarief van die andere diensten.

106/109

Dienst	Vanaf 1 mei 2017
Vaste gespreksafgifte (regionaal)	0,138
Mobiele gespreksafgifte	0,599

Tabel 13. Tariefplafonds voor minuten voor mobiele gespreksafgifte in eurocenten per minuut. De tarieven zijn berekend als het gewogen gemiddelde van de uitkomsten uit de modellen over de betreffende periode.

Ontwerpbesluit Openbaar

107/109

Dienst	eenheid	tariefplafond
Vorbereiding en testen		
Nieuwe interconnectie	euro	53.581
Nieuwe interconnectielocatie	euro/locatie	34.853
Uitbreiding van poorten op een bestaande interconnectielocatie	euro	1.907
Beëindiging van interconnectie	euro/locatie	7.838
Maandelijkse tarieven		
Maandelijkse kosten per aanbieder voor alle locaties	euro/maand	1.665
STM1 TDM interconnect		1.834
100Mbit/s interconnect		1.660
1GE IP interconnect		4.464
Co-locatietarieven		
Footprint (per 2m2) (plus energie, airco en kast) ¹⁰⁵	euro/maand	267

Tabel 14. Tariefplafonds voor directe interconnectie van vaste en mobiele gespreksafgifte. Deze plafonds gelden vanaf 1 mei 2017 voor de hele reguleringsperiode.

380. De dienst 'uitbreiding van poorten op een bestaande interconnectielocatie' is gedefinieerd als iedere uitbreiding van poorten die een afnemer in één keer bestelt en geleverd kan krijgen, ongeacht het aantal bestelde poorten en in het geval er al interconnectie is, met een bestaand aantal poorten. Het tarief is dus niet van toepassing op de levering van de initieel bestelde hoeveelheid poorten bij nieuwe interconnectie of bij een nieuwe locatie. De kosten van dat laatste vallen onder de plafonds voor 'nieuwe interconnectie' en 'nieuwe interconnectielocatie'. Het kan dus gaan om bijvoorbeeld 1 poort of 200 poorten zolang deze uitbreiding van poorten maar in één keer wordt besteld en (wat betreft de afnemer) in één keer kan worden geleverd. De dienst betreft alleen het uitbreiden van het aantal poorten.

¹⁰⁵ Dit tarief dekt alle kosten per co-locatie footprint en is dus inclusief de kosten voor de energie (onafhankelijk van daadwerkelijk energiegebruik), voedingsapparatuur om die energie te leveren, airco en de kast waarin de afnemer van co-locatie zijn apparatuur kan plaatsen.

Ontwerpbesluit
Openbaar

Annex B BULRIC model en documentatie

381. Tabel 15 bevat een inventarisatie van de documentatie bij het BULRIC model. Deze documenten zijn als separate documenten gevoegd bij dit besluit.

Annex	Naam
B.1	Response document for ACM (Analysys Mason)
B.2	Final BULRIC models – spreadsheets (Analysys Mason)
B.3	Estimating the WACCs for FTR-MTR - A Report for ACM (NERA)
B.4	Concept Paper (Analysys Mason)

Tabel 15. BULRIC-model en documentatie.

108/109

Ontwerpbesluit
Openbaar

Annex C Welvaartsanalyse

382. Er zijn twee documenten die betrekking hebben op de welvaartsanalyse. Een Excel-bestand met de daadwerkelijke analyse (Annex C1) en de beschrijving van het model (Annex C2). Beiden zijn als separate documenten gevoegd bij dit besluit.

109/109