


KPN Corporate Legal & Regulatory
Mevrouw A. Hoyng
Postbus 30000
2500 GA 'S-GRAVENHAGE




Openbare versie

Contactpersoon	Ons kenmerk	Uw kenmerk	Doorkiesnummer
drs R. Knoop	OPTA/AM/2012/202582		070 315 3587
Datum	Onderwerp		Bijlage(n)
15 oktober 2012	12.0014.29 Oordeel verbod op tariefdifferentiatie: SDF Welkomactie		1

Geachte mevrouw Hoyng,

Koninklijke KPN N.V. (hierna: KPN) heeft overeenkomstig het bepaalde in het marktanalysebesluit Ontbundelde toegang¹ (hierna: ULL-besluit) een voorstel tot tariefdifferentiatie ingediend bij het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college). KPN heeft voorgesteld om een nieuwe tijdelijke kortingsactie te introduceren voor SDF-access (hierna: SDF Welkomactie). In deze brief oordeelt het college in lijn met hoofdstuk 8.3.1 en dictumonderdeel XII van het ULL-besluit of deze vorm van tariefdifferentiatie niet tot doel of effect heeft de mededinging te belemmeren en of het KPN dus is toegestaan deze vorm van tariefdifferentiatie te introduceren.

In paragraaf 1 van deze brief wordt het verbod op tariefdifferentiatie toegelicht. Vervolgens wordt in paragraaf 2 de door KPN voorgestelde tariefdifferentiatie en haar onderbouwing daarbij behandeld. In paragraaf 3 is de van Tele2 ontvangen zienswijze samengevat. Verder geeft het college in paragraaf 4 zijn oordeel over de toelaatbaarheid de SDF Welkomactie, waarbij ook aandacht wordt besteed aan de zienswijze van Tele2. Ten slotte volgt in paragraaf 5 de conclusie.

1. Het verbod op tariefdifferentiatie

Op 1 januari 2012 is het ULL-besluit in werking getreden. In dit marktanalysebesluit is onder meer een verplichting tot non-discriminatie aan KPN opgelegd. Deze verplichting omvat mede een verbod op het hanteren van tariefdifferentiatie door KPN voor ULL-diensten zoals SDF-access.

Dictumonderdeel XII van het ULL-besluit heeft betrekking op het verbod op tariefdifferentiatie. In onder meer hoofdstuk 8.3.1 van het ULL-besluit heeft het college het verbod nader toegelicht. Het college beoordeelt de voorgestelde vorm van tariefdifferentiatie aan de hand van voornoemde teksten, die

¹ OPTA/AM/2011/202886, 29 december 2011.

hieronder voor de leesbaarheid van deze brief zijn ingevoegd:

“547. De non-discriminatieverplichting omvat mede een verbod op het hanteren van tariefdifferentiatie door KPN. Dit verbod heeft zowel betrekking op het hanteren van verschillende tarieven voor extern en intern aangeboden en geleverde wholesalediensten als op het hanteren van verschillende tarieven voor verschillende extern aangeboden en geleverde wholesalediensten.

548. De doelstelling van dit verbod betreft het tegengaan van tariefdifferentiatie die tot doel of als effect heeft de mededinging te belemmeren. Het verbod op tariefdifferentiatie dient daarbij niet alleen ter voorkoming van belemmeringen voor de concurrentie op de betreffende markt zelf, maar ook op de downstream gelegen markt(en).

549. Aangezien tariefdifferentiatie niet in alle gevallen tot doel of tot effect heeft de mededinging te belemmeren, en onder omstandigheden welvaartsbevorderend kan zijn, acht het college het onwenselijk om het verbod een absoluut karakter te geven. Het college wil daarom de mogelijkheid creëren dat KPN bepaalde vormen van tariefdifferentiatie na goedkeuring van het college in de praktijk kan toepassen. Voorafgaand aan een eventuele goedkeuring dient KPN haar voorstellen voor tariefdifferentiatie in te dienen bij het college. Deze voorstellen moeten zijn voorzien van een onderbouwing op grond waarvan het college kan beoordelen of de voorgenomen tariefdifferentiatie niet tot doel of tot effect heeft de mededinging te belemmeren.

550. Voorbeelden van tariefdifferentiatie waarvan het college op voorhand van oordeel is dat het waarschijnlijk is dat ze tot doel of tot effect hebben de mededinging te belemmeren zijn (1) het hanteren van selectieve prijzen (waaronder kortingen), en (2) het hanteren van getrouwheidskortingen.

551. Voorbeelden van tariefdifferentiatie waarvan het college niet op voorhand van oordeel is dat het waarschijnlijk is dat ze tot doel of tot effect hebben de mededinging te belemmeren zijn bepaalde vormen van kwantum- en termijnkortingen alsmede bepaalde vormen van geografische tariefdifferentiatie. Daarbij gelden wel onverkort de voorwaarden dat de tariefdifferentiatie op objectieve en transparante wijze moet zijn vormgegeven, niet selectief mag zijn en niet het karakter mag hebben van een getrouwheidskorting.

552. Indien KPN kostenvoordelen aanvoert als rechtvaardiging voor tariefdifferentiatie, dient zij aan te tonen dat die kostenvoordelen zich daadwerkelijk voordoen en dat de aangevoerde kostenvoordelen in een redelijke verhouding staan met de voorgenomen tariefdifferentiatie. Dat de kostenvoordelen daadwerkelijk optreden dient KPN aan te tonen op basis van de EDC-systematiek. Voor zover de kostenvoordelen voortkomen uit schaalvoordelen is tariefdifferentiatie op die grond niet toegestaan. Bij een vergroting van de schaal daalt immers de gemiddelde kostprijs van alle wholesalediensten waaraan het schaalvoordeel wordt ontleend. Schaalvoordelen hebben daarom niet als effect dat er kostenverschillen ontstaan tussen de verschillende wholesalediensten waarover het schaalvoordeel wordt behaald. Schaalvoordelen kunnen daarom niet worden gebruikt ter onderbouwing van tariefdifferentiatie tussen specifieke wholesalediensten.

553. Gelet op het voorgaande formuleert het college het verbod op tariefdifferentiatie als volgt:

“Het is niet toegestaan dezelfde wholesalediensten tegen verschillende tariefvoorwaarden aan afnemers aan te bieden of te leveren zonder voorafgaande toestemming van het college. In het specifieke kader van dit verbod is sprake van dezelfde wholesalediensten indien deze de afnemer dezelfde functionaliteit bieden.”

554. Voor de implementatie van het verbod op tariefdifferentiatie stelt het college een termijn van drie maanden na inwerkingtreding van onderhavig besluit. Tijdens de implementatietermijn blijft de normering voor tariefdifferentiatie (gedragsregels ND-1 t/m ND-4) uit het vorige marktanalysebesluit ontbundelde toegang (2010) van kracht.

555. Het verbod op tariefdifferentiatie is niet van kracht op Reggefiber. De gedragsregels ND-1 t/m ND-4, zoals opgenomen in de beleidsregels “Tariefregulering ontbundelde glastoegang”, blijven onverkort van toepassing op Reggefiber.

[...]

XII. KPN dient het verbod op tariefdifferentiatie binnen drie maanden na inwerkingtreding van onderhavig besluit te implementeren. Tijdens de implementatietermijn blijft de normering voor tariefdifferentiatie (gedragsregels ND-1 t/m ND-4) uit het vorige marktanalysebesluit ontbundelde toegang (2010) van kracht.”²

2. De voorgestelde tariefdifferentiatie

KPN stelt voor om een kortingsactie te introduceren voor SDF-access. Vanuit de SDF Welkomactie wordt bij elke bestelde SDF-lijn een eenmalige korting van 90 euro verstrekt aan de betreffende SDF-afnemer. Elke lijn en elke afnemer komt in aanmerking voor de korting. De looptijd van de actieperiode bedraagt zes maanden. Dit betreft een vorm van tariefdifferentiatie ten opzichte van het standaard tarief voor SDF-access. Immers, SDF-afnemers betalen gedurende de actieperiode per saldo een lager eenmalig tarief dan dat zij buiten de actieperiode betalen.

Volgens KPN heeft de introductie van deze vorm van tariefdifferentiatie niet tot doel of effect de mededinging te belemmeren op de wholesalemarkt voor ULL en de daaraan downstream gelegen markten.

Wat betreft de wholesalemarkt voor ULL voert KPN het volgende aan:

- KPN is de enige SDF-aanbieder en toetreding van andere aanbieders van ontbundelde toegang is niet aannemelijk. De kortingsactie kan er volgens KPN daarom niet toe leiden dat de mededinging

² OPTA/AM/2011/202886, 29 december 2011, pagina's 132, 133 en 167.

wordt beperkt ten opzichte van andere aanbieders van ontbundelde toegang. Het ligt niet voor de hand dat SDF wordt uitgerold in glasvezelgebieden. De enige andere aanbieder van ontbundelde toegang, Reggefiber, zal daarom evenmin worden geraakt door de SDF Welkomactie; en

- De SDF Welkomactie heeft evenmin effect op kabelaanbieders aangezien het college coax niet tot de markt voor ontbundelde toegang heeft gerekend.

Wat betreft de downstream gelegen markten voert KPN het volgende aan:

- Elke potentiële SDF-afnemer kan in aanmerking komen voor de SDF Welkomactie;
- De SDF Welkomactie wordt juist aangeboden om eventuele toetredingsdrempels te verminderen voor potentiële SDF-afnemers. De kortingsactie werkt daardoor eerder mededingingsbevorderend; en
- Het verbod op marge-uitholling (hierna: de ND-5-toets) waarborgt de concurrentie op de downstreammarkten doordat onder meer de marge van SDF-afnemers wordt beschermd.

Het integrale voorstel van KPN is opgenomen als bijlage 1 van deze brief.

3. Zienswijzen van marktpartijen

Het college heeft marktpartijen van 30 augustus 2012 tot en met 13 september 2012 de gelegenheid geboden hun zienswijzen in te dienen op de voorgestelde SDF Welkomactie. Het college heeft alleen van Tele2, op 13 september 2012, een zienswijze ontvangen.

Samengevat voert Tele2 in haar zienswijze aan dat de SDF Welkomactie mogelijk de concurrentie bemoeilijkt met diensten die Tele2 zelf aanbiedt op basis van MDF-access. Het college zou daarom volgens Tele2 moeten overwegen om KPN eveneens de tarieven te laten verlagen voor andere ontbundelde diensten, zoals de tarieven voor MDF-access.

Een andere optie is volgens Tele2 dat KPN op voorhand duidelijk maakt op welke wijze andere marktpartijen kunnen profiteren van de SDF Welkomactie.

4. Beoordeling door het college

Op basis van de aangeleverde informatie oordeelt het college dat de door KPN voorgestelde introductie van de SDF Welkomactie is toegestaan, omdat deze vorm van tariefdifferentiatie niet tot doel of tot effect heeft de mededinging te belemmeren. Bij dit oordeel is het volgende overwogen:

- Van belang is dat de voorgestelde vorm van tariefdifferentiatie op objectieve en transparante wijze is vormgegeven (zie ULL-besluit, randnummer 551). Dit doet KPN onder meer door de regeling en de voorwaarden duidelijk te beschrijven en toegankelijk te maken via haar website;
- Er is geen sprake van selectieve prijzen (waaronder kortingen) die slechts voor een beperkte

groep afnemers, diensten of situaties gelden (zie ULL-besluit, randnummer 550, onder (1)). Om voor de 90 euro korting in aanmerking te komen, wordt geen onderscheid gemaakt tussen afnemers of de afkomst van de betreffende SDF-lijn. Zelfs indien een alternatieve aanbieder een nieuwe SDF-lijn afneemt die voorheen door KPN zelf werd afgenomen, ontvangt deze alternatieve aanbieder de korting;

- Het betreft geen getrouwheidskorting die SDF-afnemers te veel zou ontmoedigen om over te stappen naar een concurrent (zie ULL-besluit, randnummer 550, onder (2)). De korting wordt namelijk ineens verstrekt. Vervolgens zou de betreffende SDF-afnemer kunnen overstappen zonder dat hij de reeds verstrekte korting verliest. Bovendien is Reggefiber de enige andere (grote) aanbieder van ontbundelde toegang in Nederland. In het ULL-besluit heeft het college geconcludeerd dat KPN de facto uitsluitende zeggenschap heeft in Reggefiber (zie ULL-besluit, randnummer 137) waarmee Reggefiber dus niet als concurrent van KPN gezien kan worden. Ten slotte acht het college het niet aannemelijk dat toetreders in staat zullen zijn om op een vergelijkbare schaal als KPN een (glasvezel)aansluitnetwerk te realiseren (zie ULL-besluit, randnummer 137). Het is daarom evenmin aannemelijk dat eventuele grootschalige toetreding door de SDF Welkomactie wordt belemmerd;
- Evenmin kan de SDF Welkomactie gezien worden als een kwantum- of termijnkorting (zie ULL-besluit, randnummer 551). Elke bestelde hoeveelheid SDF-lijnen komt immers in aanmerking voor dezelfde 90 euro korting per lijn en de korting is niet afhankelijk van hoe lang de klant de dienst afneemt;
- De SDF Welkomactie is evenmin een vorm van geografische tariefdifferentiatie (zie ULL-besluit, randnummer 551), omdat dezelfde 90 euro korting geldt ongeacht de geografische locatie van de betreffende SDF-lijn;
- KPN voert geen kostenvoordelen aan voor de tariefdifferentiatie waardoor randnummer 552 van het ULL-besluit niet relevant is voor de beoordeling van het voorstel; en
- Het college is van oordeel dat de voorgestelde tariefdifferentiatie ook niet anderszins een beperking van de mededinging tot doel of effect heeft.

Het college ziet in de zienswijze van Tele2 onder meer om de volgende redenen geen aanleiding om tot een ander oordeel te komen:

- De SDF Welkomactie bemoeilijkt niet de concurrentie met bestaande ULL-afnemers die momenteel MDF-access afnemen. Deze afnemers kunnen namelijk eveneens profiteren van de kortingsactie op SDF en op basis hiervan downstream gelegen diensten aanbieden. De ND-5-toets waarborgt daarbij dat er voor dergelijke afnemers voldoende marge bestaat om actief te worden op basis van SDF-access;
- Het college is van oordeel dat KPN reeds voldoende duidelijk heeft gemaakt op welke wijze

alternatieve aanbieders kunnen profiteren van de SDF Welkomactie. De SDF Welkomactie wordt aangeboden om eventuele toetredingsdrempels te verminderen voor potentiële SDF-afnemers. Het wordt daardoor voor alternatieve aanbieders aantrekkelijker om in SDF-access te investeren; en

- Het college ziet geen grond om – zoals Tele2 verzoekt – KPN op te dragen eveneens voor andere ontbundelde diensten de tarieven te verlagen. Het is aan KPN om haar kortingsregelingen zelf vorm te geven. Zij moet haar kortingsregelingen, en eventuele aanpassingen daarvan, wel ter goedkeuring voorleggen aan het college.

5. Conclusie

Het college oordeelt dat de door KPN voorgestelde SDF Welkomactie niet tot doel of tot effect heeft de mededinging te belemmeren. Het is KPN dus toegestaan deze vorm van tariefdifferentiatie te introduceren.

Hoogachtend,

HET COLLEGE VAN DE ONAFHANKELIJKE POST EN TELECOMMUNICATIE AUTORITEIT,
namens het college,

Piv. afdelingshoofd afdeling Markten

[w.g.]

ir. M.G.J. Meijers