

# Marktanalyse Vaste Telefoon

ONTWERPBESLUIT VOOR NATIONALE CONSULTATIE

## Autoriteit Consument & Markt



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

Den Haag, 18 juli 2016  
ACM/DTVP/2016/16203950  
13.0784.36  
Openbare versie

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>4</b>
1.1	Juridisch kader	4
1.2	Opzet van het onderzoek	6
1.3	Proces	8
<b>2</b>	<b>Aanleiding voor het onderzoek</b>	<b>10</b>
2.1	Aanbeveling relevante markten	10
2.2	Heroverweging verplichtingen uit marktanalysebesluit VT2012	10
2.3	Concurrentiesituatie op de retailmarkten in afwezigheid van regulering	12
2.3.1	Retailmarkt voor enkelvoudige gesprekken	12
2.3.2	Retailmarkt voor tweevoudige gesprekken	13
2.3.3	Retailmarkt voor meervoudige gesprekken	14
2.3.4	Conclusie	15
2.4	Concurrentiesituatie op de hoger gelegen wholesalemarkten	15
2.4.1	Concurrentiesituatie op de markt voor ontbundelde toegang tot het aansluitnet	15
2.4.2	Concurrentiesituatie hoogwaardige wholesaletoeegang	16
2.5	Conclusie	16
<b>3</b>	<b>Afbakening relevante markt voor vaste telefonie</b>	<b>16</b>
3.1	Impact van bovenliggende wholesalemarkten	17
3.1.1	Leeswijzer	18
3.2	Wholesalemarkten voor vaste telefonie	18
3.2.1	Wholesalediensten	18
3.2.2	Aanbieders en afnemers van wholesalediensten vaste telefonie	20
3.3	Startpunt van de afbakening	21
3.4	Afbakening productmarkt	23
3.4.1	Toegang tot de telefonieaansluiting en gespreksopbouw	23
3.4.2	Wholesalediensten ULL en HWT	24
3.4.3	Onderscheid productmarkten op basis van aantal gelijktijdige gesprekken	26
3.4.4	Gespreksdiensten over verschillende infrastructuren	27
3.4.5	Conclusie relevante productmarkten	28
3.5	Afbakening geografische markt	28
3.5.1	Conclusie geografische markt	29
3.6	Conclusie relevante markt	29
<b>4</b>	<b>Dominantieanalyse wholesalemarkten voor enkelvoudige, tweevoudige en meervoudige gespreksdiensten</b>	<b>29</b>
<b>4.1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>29</b>
<b>4.2</b>	<b>Analysekader dominantieanalyse</b>	<b>29</b>
<b>4.3</b>	<b>Dominantieanalyse enkelvoudige gespreksdiensten</b>	<b>33</b>
4.3.1	Marktaandelen	34
4.3.2	Controle over niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur	38
4.3.3	Voordelen uit verticale integratie	39
4.3.4	Voordelen uit product en/of dienstendiversificatie	40
4.3.5	Schaalvoordelen	40
4.3.6	Breedtevoordelen	41
4.3.7	Overstapkosten en -drempels	42

4.3.8	Conclusie .....	43
<b>4.4</b>	<b>Tweevoudige gespreksdiensten .....</b>	<b>44</b>
4.4.1	Marktaandelen .....	44
4.4.2	Controle over niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur .....	49
4.4.3	Voordelen uit productdiversificatie .....	50
4.4.4	Schaalvoordelen .....	51
4.4.5	Breedtevoordelen .....	52
4.4.6	Overstapkosten en -drempels .....	53
4.4.7	Ontbreken van kopersmacht .....	53
4.4.8	Toetredingsdrempels .....	53
4.4.9	Conclusie .....	54
<b>4.5</b>	<b>Meervoudige gespreksdiensten .....</b>	<b>55</b>
4.5.1	Marktaandelen .....	55
4.5.2	Controle over niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur .....	59
4.5.3	Productdiversificatie .....	60
4.5.4	Overstapkosten en -drempels .....	61
4.5.5	Ontbreken van kopersmacht .....	61
4.5.6	Conclusie .....	62
<b>4.6</b>	<b>Conclusie .....</b>	<b>62</b>
<b>5</b>	<b>Potentiële mededingingsproblemen .....</b>	<b>63</b>
5.1	Inleiding .....	63
5.2	Analysekader voor mededingingsproblemen .....	63
5.3	Tweevoudige gespreksdiensten .....	64
5.3.1	Toegangsweigering .....	64
5.3.2	Niet-prijsgerelateerde mededingingsproblemen .....	66
5.3.3	Prijsgerelateerde mededingingsproblemen .....	72
5.3.4	Marge-utholling .....	75
5.3.5	Conclusie .....	76
<b>6</b>	<b>Verplichtingen .....</b>	<b>78</b>
6.1	Inleiding .....	78
6.2	Beoordelingskader verplichtingen .....	78
6.3	Verplichtingen t.a.v. tweevoudige gespreksdiensten .....	80
6.3.1	Toegangsverplichting .....	80
6.3.2	Non-discriminatieverplichting .....	99
6.3.3	Transparantieplichting en referentieaanbod .....	104
6.3.4	Tariefregulering .....	109
<b>7</b>	<b>Analyse retailmarkten vaste telefonie in aanwezigheid van wholesaleregulering ...</b>	<b>116</b>
7.1	Inleiding .....	116
7.2	Marktafbakening .....	116
7.3	Dominantieanalyse retailmarkt voor tweevoudige gesprekken .....	117
7.4	Dominantieanalyse retailmarkt voor meervoudige gesprekken .....	119
<b>8</b>	<b>Dictum .....</b>	<b>120</b>
<b>Annex A</b>	<b>Analyse retailmarkt .....</b>	<b>123</b>
A.1	Afbakening retailmarkt voor enkelvoudige gesprekken .....	123
A.1.1	Startpunt afbakening .....	123
A.1.2	Behoort VoB1 tot de markt voor PSTN? .....	125



A.1.3	Behoort ISDN tot de markt voor enkelvoudige gesprekken? .....	127
A.1.4	Behoort mobiele telefonie tot de markt voor enkelvoudige gesprekken?.....	128
A.1.5	Behoort OTT tot de markt voor enkelvoudige gesprekken?.....	129
A.1.6	Conclusie afbakening productmarkt .....	131
A.1.7	Geografische markt .....	132
A.2	Geen gebonden groep .....	133
A.2.1	Alternatieven voor PSTN.....	134
A.2.1.1	Alarmlijnen: inbraakbeveiligings- en brandmeldingsinstallaties .....	134
A.2.1.2	Sluizen, bruggen, uitleesbare meters, pompen, liften etc. ....	135
A.2.1.3	PSTN ten behoeve van ziekenhuizen en zorgalarm .....	137
A.2.1.4	Consumenten zonder bundel en inerte gebruikers .....	137
A.2.2	Conclusie.....	139
<b>Annex B</b>	<b>Drie-criteriatoetsen .....</b>	<b>140</b>
B.1	Kader .....	140
B.2	Wholesalemarkten voor enkelvoudige, tweevoudige en meervoudige gespreksdiensten .....	140
B.2.1	Enkelvoudige gespreksdiensten.....	140
B.2.2	Tweevoudige gespreksdiensten.....	141
B.2.2.1	Criterium 1: Hoge toegangsbelemmeringen .....	141
B.2.2.2	Criterium 2: Markt neigt niet naar daadwerkelijke mededinging .....	142
B.2.2.3	Criterium 3: Mededingingsrecht alleen volstaat niet .....	143
B.2.3	Meervoudige gespreksdiensten .....	143
B.3	Retailmarkten voor tweevoudige en meervoudige gesprekken.....	143
B.4	Conclusie.....	144
<b>Annex C</b>	<b>Kosten- en tarievenannex .....</b>	<b>145</b>
C.1	Kostentoerekening en financiële rapportages: algemeen .....	145
C.1.1	Inleiding .....	145
C.1.2	Kostentoerekening: algemene uitgangspunten .....	145
C.1.3	Goedkeuring en toepassing kostentoerekeningsysteem.....	151
C.1.4	Financiële rapportages.....	153
C.2	Kostentoerekening en financiële rapportages: wholesale .....	156
C.2.1	Inleiding .....	156
C.2.2	Kostentoerekening .....	157
C.2.3	Financiële rapportage.....	164
C.2.4	Operationalisering .....	166
C.3	Tariefregulering op basis van kostenoriëntatie met EDC .....	167
C.3.1	Inleiding .....	167
C.3.2	Wholesale price cap systeem.....	167
C.3.3	Eenjarige tariefregulering .....	172

# Besluit Openbaar

## Samenvatting

1. Op basis van onderzoek stelt de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) vast dat er in afwezigheid van regulering een risico bestaat dat KPN beschikt over aanmerkelijke marktmacht (hierna: AMM) op de retailmarkten voor vaste telefonie<sup>1</sup>. Deze conclusie vormt voor ACM een belangrijke aanwijzing dat regulering op de bovenliggende wholesalemarkten in de komende reguleringsperiode noodzakelijk zal zijn.
2. In dit besluit onderzoekt ACM of er aanleiding bestaat om de verplichtingen die op de wholesalemarkten voor vaste telefonie zijn opgelegd, in te trekken, te wijzigen of in stand te houden. ACM is daarbij als volgt te werk gegaan. Zij heeft eerst de markten voor vaste telefonie afgebakend. Vervolgens heeft zij onderzocht of op deze markten een of meer ondernemingen beschikken over AMM. Daarna heeft ACM onderzocht welke mededingingsproblemen zich als gevolg van de vastgestelde AMM op de markten voor vaste telefonie zouden kunnen voordoen en welke verplichtingen zouden moeten worden opgelegd om deze problemen te adresseren.

## Marktafbakening

3. Op basis van haar onderzoek concludeert ACM dat de relevante wholesalemarkt naar analogie met de relevante retailmarkten bestaat uit toegang tot de aansluiting en gespreksopbouw. Deze wholesalemarkten worden onderscheiden naar een wholesalemarkt voor enkelvoudige gespreksdiensten, een wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten en een wholesalemarkt voor meervoudige gespreksdiensten in heel Nederland.

## Dominantieanalyse

4. In de dominantieanalyse van de wholesalemarkt voor enkelvoudige gespreksdiensten heeft ACM allereerst vastgesteld dat KPN gedurende de reguleringsperiode 2017-2019 over een marktaandeel zal beschikken dat daalt van 45-50 procent begin 2017 naar 45-50 procent in 2019. Dit hoge marktaandeel vormt een reden om te onderzoeken of KPN beschikt over AMM op deze markt. Een belangrijke ontwikkeling daarbij is dat het aandeel van PSTN-aansluitingen in de totale markt daalt van 16 procent in Q4 2015 naar 0,5 tot 4 procent einde 2019. Het deel van de wholesalemarkt waar KPN nagenoeg de enige aanbieder is krimpt dus sterk. De markt voor enkelvoudige gespreksdiensten tendeert daarom naar de

<sup>1</sup> Zoals in randnummer 25 en 26 is toegelicht heeft ACM geen analyse van de retailmarkt voor enkelvoudige gesprekken in afwezigheid van alle regulering uitgevoerd.

## Besluit Openbaar

situatie op de markt voor internettoegang, die in aanwezigheid van hogergelegen regulering concurrerend is bevonden.

5. De andere onderzochte criteria wijzen er niet op dat KPN beschikt over voordelen ten opzichte van zijn concurrenten, die wijzen op een positie van aanmerkelijke marktmacht. ACM concludeert daarom dat KPN op de wholesalemarkt voor enkelvoudige gespreksdiensten niet beschikt over AMM.
6. In de dominantieanalyse van de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten heeft ACM vastgesteld dat KPN een gestaag dalend, maar gedurende de reguleringsperiode nog steeds een zeer hoog tot hoog marktaandeel heeft. Het marktaandeel van KPN is op zichzelf een sterke indicatie van AMM van op deze markt. KPN beschikt de komende reguleringsperiode over een blijvend netwerkdekkingsvoordeel en voordelen uit productdiversificatie. Ook is er geen sprake van disciplinerende als gevolg van kopersmacht en/of potentiële concurrentie. ACM concludeert dat KPN beschikt over AMM op de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten.
7. Het marktaandeel van KPN op de wholesalemarkt voor meervoudige gespreksdiensten is op zichzelf geen indicatie voor AMM. KPN heeft weliswaar de controle over niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur, maar door de regulering van de hoger gelegen markten ontleent hij hier geen voordelen uit die bijdragen aan een mogelijke AMM-positie van KPN op de wholesalemarkt voor meervoudige gespreksdiensten. Met de regulering van de voornaamste bouwstenen voor meervoudige gespreksdiensten (ULL en HWT) zijn de voordelen van KPN reeds op hoger gelegen markten geremedieerd, waardoor KPN op de wholesalemarkt voor meervoudige gespreksdiensten ook niet beschikt over voordelen uit productdiversificatie. ACM concludeert dat het voordeel van KPN uit overstapdrempels met het sterk afnemende marktaandeel gedurende de reguleringsperiode, naar verwachting verder afneemt. ACM concludeert verder dat afwezigheid van kopersmacht geen factor is die bijdraagt aan een AMM-positie van KPN op de wholesalemarkt voor meervoudige gespreksdiensten.
8. Op basis van het marktaandeel en de aanvullende criteria concludeert ACM dat geen sprake is van AMM op de wholesalemarkt voor meervoudige gespreksdiensten.

### *Mededingingsproblemen*

9. ACM concludeert dat zich op de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten de volgende potentiële mededingingsproblemen voordoen: toegangsweigering, discriminatoir gebruik of achterhouden van informatie, oneigenlijk gebruik van informatie over

## Besluit Openbaar

concurrenten, vertragingstactieken, onbillijke voorwaarden, kwaliteitsdiscriminatie, strategisch productontwerp, koppelverkoop, buitensporig hoge prijzen, prijsdiscriminatie en marge-utholling.

### *Verplichtingen*

10. ACM legt KPN ten behoeve van de wholesalemarkten voor tweevoudige gespreksdiensten de volgende verplichtingen op om de geconstateerde potentiële mededingingsproblemen te adresseren:
  - de verplichting te voldoen aan redelijke verzoeken tot het leveren van toegang tot de telefonieaansluiting, het verkeer hierover en bijbehorende faciliteiten;
  - de verplichting tot non-discriminatie;
  - de verplichting tot transparantie en het publiceren van een referentieaanbod; en
  - tariefregulering.
11. Belangrijke wijzigingen in de aan KPN opgelegde verplichtingen ten opzichte van het marktanalysebesluit Vaste Telefoonie 2012 zijn dat KPN niet langer verplicht is om toegang te leveren op de wholesalemarkten voor enkelvoudige en meervoudige gespreksdiensten. Daarnaast zijn de retailverplichtingen op de retailmarkt voor tweevoudige en meervoudige gesprekken ingetrokken.

## **1 Inleiding**

1. De Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) is verantwoordelijk voor de regulering van de Nederlandse elektronische communicatiesector en het toezicht op de naleving van de regels voor die sector. Een van de wettelijke taken van ACM is om op grond van hoofdstuk 6a van de Telecommunicatiewet (hierna: Tw) periodiek de concurrentiesituatie op relevante elektronische communicatiemarkten te onderzoeken (hierna: marktanalyse). In dit besluit analyseert ACM de markt voor vaste telefonie.
2. In dit hoofdstuk wordt allereerst in paragraaf 1.1 het juridisch kader beschreven waarbinnen ACM deze marktanalyse uitvoert. ACM licht daarna in paragraaf 1.2 de opzet van het onderzoek toe. In paragraaf 1.3 vat ACM het gevolgde proces samen.

### **1.1 Juridisch kader**

3. ACM neemt dit besluit op grond van de bepalingen van de hoofdstukken 6a en 6b van de Tw. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan het juridisch kader zoals dit op Europees niveau is vormgegeven. In de Tw is onder meer het volgende bepaald.
4. In artikel 6a.4 van de Tw is bepaald dat ACM binnen drie jaar na een marktanalysebesluit de opgelegde verplichtingen moet heroverwegen. Die heroverweging moet volgens artikel 6a.1 van de Tw plaatsvinden op basis van afbakening en onderzoek van de relevante markt.
5. ACM kan ook relevante markten onderzoeken die niet op de Aanbeveling van de Europese Commissie van de Europese Gemeenschappen over relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronische communicatiesector uit 2014 (hierna: de Aanbeveling relevante markten) staan.<sup>2</sup> ACM voert dan een zogenaamde drie-criteriatoets uit waarin ACM nagaat of de relevante markt kenmerken heeft die het opleggen van ex-anteverplichtingen rechtvaardigen. Daarvoor moet sprake zijn van hoge en blijvende toegangsdrempels, een marktstructuur die niet neigt naar daadwerkelijke mededinging en mededingingsproblemen die met het mededingingsrecht alleen niet kunnen worden opgelost.

---

<sup>2</sup> Aanbeveling 2014/710/EU betreffende relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronische communicatiesector die aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen overeenkomstig Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten, 9 oktober 2014, *PbEU* 2014, L295/79.



## Besluit Openbaar

5/176

6. ACM gaat in het onderzoek van de markt na of sprake is van daadwerkelijke concurrentie. Als sprake is van daadwerkelijke concurrentie, trekt ACM op grond van artikel 6a.3 van de Tw de geldende verplichtingen in. Als geen sprake is van effectieve concurrentie, bepaalt ACM welke onderneming over aanmerkelijke marktmacht (hierna: AMM) beschikt. AMM stelt een onderneming in staat zich in belangrijke mate onafhankelijk te gedragen van haar concurrenten, klanten en uiteindelijk consumenten.
7. Aan ondernemingen met AMM legt ACM op grond van artikel 6a.2, eerste lid, van de Tw, passende 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 bepaald dat besluiten van ACM moeten bijdragen aan het bevorderen van concurrentie, de ontwikkeling van de interne markt en het bevorderen van eindgebruikersbelangen wat betreft keuze, prijs en kwaliteit.
8. Op grond van artikel 6a.6 tot en met 6a.10 van de Tw kan ACM verplichtingen op groothandelniveau (hierna: wholesaleverplichtingen) opleggen. Wanneer wholesaleverplichtingen niet toereikend zijn om daadwerkelijke concurrentie te bewerkstelligen of eindgebruikersbelangen te beschermen, kan ACM op grond van artikel 6a.12 tot en met 6a.14 van de Tw verplichtingen op eindgebruikersniveau (hierna: retailverplichtingen) opleggen.
9. 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 conceptbesluit moet consulteren onder toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure.
10. 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 Europese Commissie (hierna: de Commissie), de nationale regelgevende instanties (hierna: NRI's) als bedoeld in artikel 7 van richtlijn 2002/21/EG<sup>3</sup> (hierna: Kaderrichtlijn) en BEREC<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> 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.

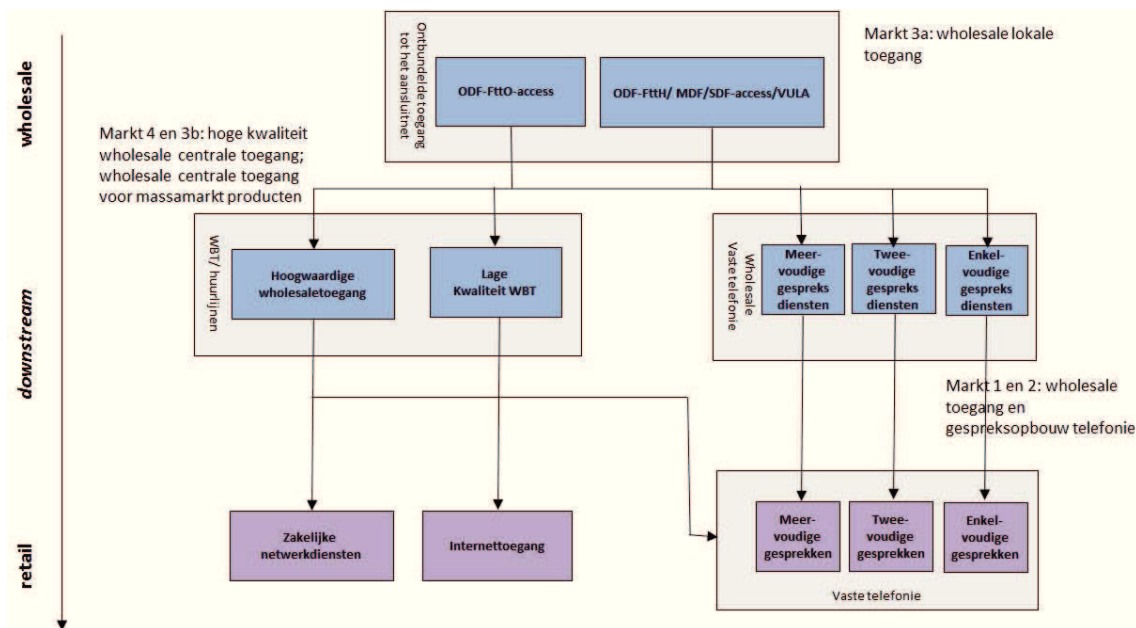
<sup>4</sup> BEREC (Body of European Regulators for Electronic Communications) is een samenwerkingsverband tussen 27 NRI's en de Commissie, opgericht om samenwerking en coördinatie tussen de NRI's en de Commissie vorm te geven om zo

## Besluit Openbaar

ACM houdt in haar besluitvorming zo veel mogelijk rekening met de zienswijzen van deze organen.

### 1.2 Opzet van het onderzoek

11. In dit besluit worden de retail- en wholesalemarkten voor vaste telefonie onderzocht. Bouwstenen die van belang zijn voor de retailmarkten vaste telefonie, zijn de wholesalediensten uit de wholesalemarkt voor ontbundelde toegang tot het aansluitnet (hierna ook: ULL) en de wholesalemarkt voor hoogwaardige wholesaletoegang (hierna ook: HWT). Deze markten worden in andere besluiten geanalyseerd.<sup>5</sup> In onderstaande figuur is schematisch de samenhang tussen de retailmarkten en wholesalemarkten voor vaste telefonie en de overige markten weergegeven.



Figuur 1. Samenhang tussen de wholesale- en retailmarkten

12. ACM heeft bij de afbakening en het onderzoek van de markt voor vaste telefonie de volgende werkwijze gevolgd:

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.

<sup>5</sup> Besluit Marktanalyse ontbundelde toegang, kenmerk: ACM/DTVP/2015207525, 17 december 2015 en Besluit Marktanalyse Hoogwaardige wholesaletoegang (wordt naar verwachting in augustus 2016 voor nationale consultatie gepubliceerd).

## Besluit Openbaar

7/176

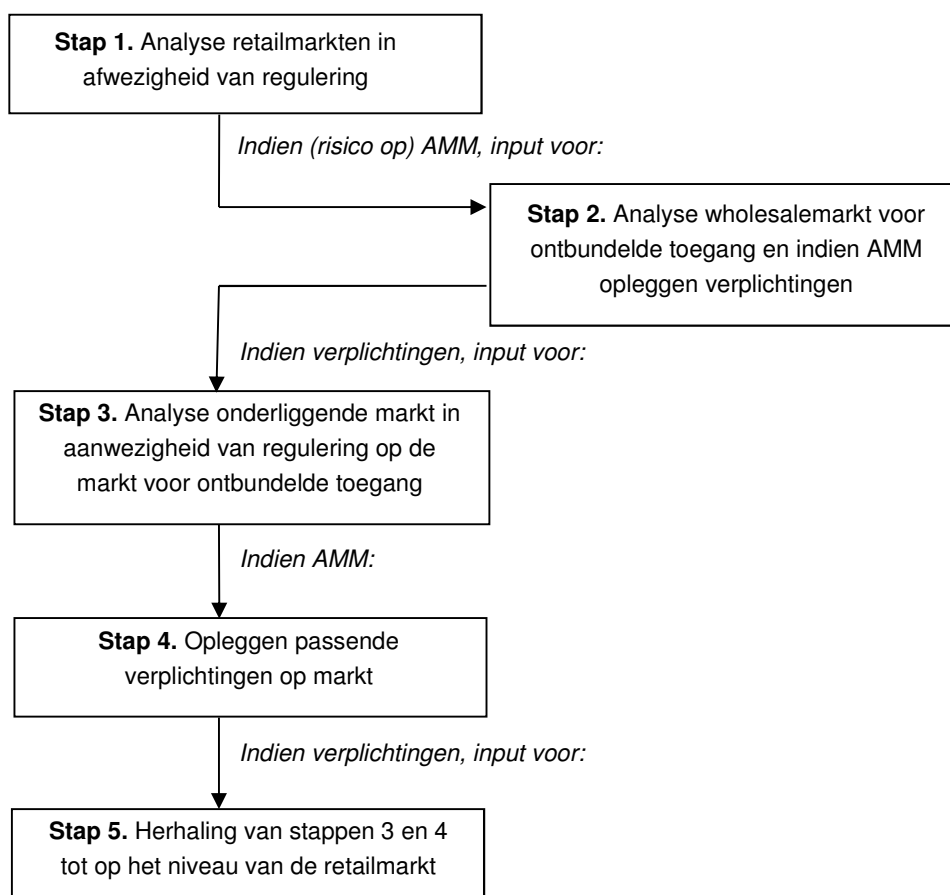
1. ACM heeft allereerst de retailmarkt(en) bepaald die relevant zijn voor de te onderzoeken wholesalemarkt. ACM onderzoekt op deze relevante retailmarkten de concurrentiesituatie in afwezigheid van regulering om vast te stellen of er een risico is dat een of meerdere ondernemingen beschikken over AMM. De analyses van de relevante retailmarkten zijn opgenomen in hoofdstuk 7 en Annex A bij dit besluit; en
2. Omdat de concurrentiesituatie op de relevante retailmarkten daartoe aanleiding geeft, heeft ACM daarna de hoger gelegen relevante wholesalemarkten afgebakend. ACM heeft de hoogst gelegen wholesalemarkt (ULL) op aanwezigheid van AMM onderzocht en hierop AMM vastgesteld en passende verplichtingen opgelegd. In aanwezigheid van de verplichtingen op de wholesalemarkt voor ULL heeft ACM de lager gelegen wholesalemarkt (HWT) onderzocht en hierop AMM vastgesteld en passende verplichtingen opgelegd. De markten voor ULL en HWT zijn, zoals gezegd, in aparte marktanalysebesluiten geanalyseerd.

In dit besluit volgt ACM de volgende werkwijze:

3. Allereerst bakent ACM de wholesalemarkten voor vaste telefonie af in aanwezigheid van de verplichtingen op de wholesalemarkt voor ULL en de wholesalemarkt voor HWT. De wholesale marktafbakening voor vaste telefonie is opgenomen in hoofdstuk 3;
4. Daarna voert ACM voor de wholesalemarkten voor vaste telefonie een dominantieanalyse uit. Met de dominantieanalyse onderzoekt ACM of de markt al dan niet concurrerend is en of er op deze markt ondernemingen actief zijn met AMM. De dominantieanalyse is opgenomen in hoofdstuk 4;
5. Omdat er op de relevante markt voor vaste telefonie een onderneming actief is met AMM, onderzoekt ACM vervolgens welke potentiële mededingingsproblemen zich voordoen. Dit onderzoek is opgenomen in hoofdstuk 5;
6. Daarna onderzoekt ACM welke verplichtingen passend zijn om de potentiële mededingingsproblemen te voorkomen. Het onderzoek naar de op te leggen verplichtingen en de uitwerking daarvan is opgenomen in hoofdstuk 6; en
7. Ten slotte onderzoekt ACM de retailmarkt voor tweevoudige gesprekken in aanwezigheid van ULL-, HWT- en telefoniespecifieke wholesaleregulering om te beoordelen of de bestaande verplichtingen in stand worden gehouden of worden ingetrokken. Dit onderzoek is opgenomen in hoofdstuk 7.

Aangezien ACM markten heeft afgebakend die niet langer zijn opgenomen in de Aanbeveling relevante markten, heeft ACM zogenaamde drie-criteriatoetsen uitgevoerd. Op basis van de drie-criteriatoets onderzoekt ACM of de betreffende markten binnen afzienbare termijn concurrerend zijn. De drie-criteriatoetsen zijn opgenomen in Annex B.

In Figuur 2 is het stappenplan weergegeven.



**Figuur 2 Stappenplan analyse**

13. ACM past bij de afbakening en het onderzoek van de relevante markten in dit besluit de zogenaamde 'modified greenfield' benadering toe. Dit betekent dat ACM in dit besluit de effecten van ULL- en HWT-regulering in de analyse betreft. De analyse betreft een prospectieve beoordeling van de concurrentiesituatie op de markt voor vaste telefonie in de periode 2017-2019.

### 1.3 Proces

14. ACM heeft vanaf oktober 2013 onderzoek gedaan op basis waarvan dit besluit tot stand is gekomen. In het kader hiervan heeft ACM schriftelijke vragen gesteld aan marktpartijen. Ook zijn marktpartijen geïnterviewd. Daarnaast heeft ACM een aantal bijeenkomsten

## Besluit Openbaar

georganiseerd waarin belanghebbenden zijn geïnformeerd over het lopende onderzoek, en zij op het onderzoek konden reageren.<sup>6</sup> Tot slot is door enkele marktpartijen op eigen initiatief informatie toegestuurd. ACM heeft de aldus van marktpartijen verkregen informatie in haar besluitvorming betrokken.

15. Ook heeft ACM ten behoeve van de marktanalyse extern onderzoek laten uitvoeren. Onderzoeksbureau Blauw Research heeft onderzoek onder consumenten uitgevoerd.<sup>7</sup> Een prospectief onderzoek naar ontwikkelingen op de retailmarkten en een inschatting van marktaandeelen is uitgevoerd door Dialogic.<sup>8</sup> Ook heeft Dialogic onderzoek verricht naar het gedrag en de behoeften van zakelijke afnemers van zakelijke netwerkdiensten en vaste telefonie.<sup>9</sup>

9/176

---

<sup>6</sup> Industry Group bijeenkomsten op 4 november 2013, 19 mei 2014, 18 december 2014 en 30 maart 2016.

<sup>7</sup> Blauw Research (2014), Consumentenonderzoek: aanschaf- en overstapgedrag vaste telefonie, B16511-3, 12 maart 2014.

<sup>8</sup> Dialogic (2014), Prospectief onderzoek naar de marktaandeel-ontwikkeling op de telecommunicatiemarkten voor internettoegang, vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten, 12 maart 2014.

<sup>9</sup> Dialogic (2014), Het gedrag en de behoeften van zakelijke afnemers van zakelijke netwerkdiensten en vaste telefonie, 23 april 2014.

## 2 Aanleiding voor het onderzoek

16. In dit hoofdstuk beschrijft ACM de aanleiding voor het onderzoek naar de markt voor vaste telefonie. ACM behandelt de Aanbeveling relevante markten en gaat in op het heroverwegen van de verplichtingen uit het Marktanalyse Vaste Telefonie 2012 (hierna: het marktanalysebesluit VT2012)<sup>10</sup>. Ook beschrijft ACM in dit hoofdstuk het vertrekpunt voor het onderzoek. ACM geeft daartoe de concurrentiesituatie op de retailmarkten en op de hoger gelegen wholesalemarkten weer.

### 2.1 Aanbeveling relevante markten

17. In haar Aanbeveling uit 2007 heeft de Europese Commissie de retailmarkt voor aansluitingen (markt 1) en de wholesalemarkt voor gespreksopbouw (markt 2) aangemerkt als relevante product- en dienstenmarkten in de elektronische communicatiesector die volgens haar *a priori* voor ex ante-regulering in aanmerking komen. De Commissie omschreef deze markten als volgt:

- Markt 1: *'Toegang tot het openbare telefoonnet op een vaste locatie voor particuliere en niet-particuliere gebruikers'*;
- Markt 2: *'Gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie'*.

18. Hoewel deze markten niet langer zijn opgenomen in de Aanbeveling uit 2014, zijn zij wel onderworpen aan regulering. Op grond van artikel 6a.4, eerste lid, 6a.3, eerste lid, en 6a.1, derde lid, van de Tw moet voor het opleggen, in stand houden, wijzigen of intrekken van verplichtingen op basis van een marktanalyse worden bepaald of de markt effectief concurrerend is. Daarnaast moet in het geval er regulering geldt, een drie-criteriatoets worden uitgevoerd om te beoordelen of de desbetreffende markten op basis van nationale omstandigheden nog steeds voor ex ante regelgeving in aanmerking komen.<sup>11</sup>

### 2.2 Heroverweging verplichtingen uit marktanalysebesluit VT2012

19. In het marktanalysebesluit VT2012 heeft OPTA<sup>12</sup> de markt voor vaste telefonie onderzocht en passende verplichtingen opgelegd. Op basis van het onderzoek concludeerde OPTA dat de markt niet daadwerkelijk concurrerend was en dat KPN beschikte over AMM. Daarom

<sup>10</sup> Marktanalyse Vaste Telefonie 2012, OPTA/AM/2012/201189, 1 mei 2012.

<sup>11</sup> Aanbeveling relevante markten, overweging 22.

<sup>12</sup> Op 1 april 2013 is de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt in werking getreden. Vanaf die datum is ACM de rechtsopvolger van de Nederlandse Mededingingsautoriteit, de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) en de Consumentenautoriteit.

## Besluit Openbaar

heeft OPTA Koninklijke KPN N.V. en haar groepsmaatschappijen als bedoeld in artikel 24b Boek 2 Burgerlijk Wetboek, aangewezen als onderneming met AMM als bedoeld in artikel 6a.2, eerste lid, van de Tw.

20. Om aan toegang gerelateerde en aan prijsgerelateerde mededingingsproblemen en het mededingingsprobleem prijsdiscriminatie op de wholesalemarkten voor enkel-, twee- en meervoudige gespreksdiensten te adresseren, heeft OPTA de volgende passende verplichtingen aan KPN opgelegd:
- Een verplichting tot toegang tot het vaste telefonienetwerk van KPN, en gebruik van specifieke netwerkfaciliteiten ten behoeve van het afnemen van gespreksopbouwdiensten en ten behoeve van wederverkoop van wholesale telefonieaansluitingen, krachtens artikel 6a.6 van de Tw en/of 6.a 17 van de Tw;
  - Een non-discriminatieverplichting, krachtens artikel 6a.8 van de Tw;
  - Een transparantieplichting, waaronder de verplichting een referentieaanbod bekend te maken krachtens artikel 6a.9 van de Tw; en
  - Tariefregulering op basis van een safety cap voor twee- en meervoudige gespreksdiensten krachtens artikel 6a.17, vierde lid, van de Tw.

Om marge-utholling op de retailmarkten voor twee- en meervoudige gespreksdiensten te adresseren, heeft OPTA daarnaast een retail ondergrens opgelegd krachtens artikel 6a.7 van de Tw.

21. Op 18 september 2014 heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb) uitspraak gedaan in de beroepsprocedures tegen het marktanalysebesluit VT2012. Het CBb heeft de afbakening van de retail- en wholesalemarkt voor tweevoudige gesprekken vernietigd, en daarnaast geconcludeerd dat ACM niet kon volstaan met een gedeeltelijke drie-criteriatoets om te beoordelen of KPN op de retailmarkt voor enkelvoudige gesprekken in aanwezigheid van wholesaleregulering beschikt over een dominante positie. ACM diende voor deze twee onderdelen een herstelbesluit te nemen. In afwachting van het door ACM te nemen herstelbesluit heeft het CBb bepaald dat de opgelegde verplichtingen in stand blijven tot het tijdstip waarop het herstelbesluit van ACM in werking treedt.
22. In het besluit Herstel Marktanalyse Vaste Telefoonie 2012 (hierna: herstelbesluit VT2012) heeft ACM ten aanzien van de afbakening van de retail- en wholesalemarkt voor tweevoudige gesprekken geconcludeerd dat VoB2 een substituuut is voor ISDN1/2.<sup>13</sup> Uit de

<sup>13</sup> Herstel Marktanalyse Vaste Telefoonie 2012, ACM/DTVP/2015/201404, 18 maart 2015.

analyse van ACM volgt dat de kenmerken en functionaliteiten van ISDN1/2 en VoB2 vergelijkbaar zijn. Tevens blijkt uit overstapcijfers dat ISDN1/2-afnemers VoB2 als substituuut voor ISDN1/2 beschouwen. Ten aanzien van de retailmarkt voor enkelvoudige gesprekken in aanwezigheid van wholesaleregulering heeft ACM een volledige dominantieanalyse verricht. ACM heeft geconcludeerd dat KPN op die markt niet beschikt over een AMM-positie. In het herstelbesluit VT2012 komt ACM tot dezelfde conclusie als die zij heeft getrokken in het marktanalysebesluit VT2012. Het marktanalysebesluit VT2012 wijzigt daarmee voor het overige ook niet.

23. In artikel 6a.4 van de Tw is bepaald dat ACM binnen drie jaar na een marktanalysebesluit de opgelegde verplichtingen moet heroverwegen.

### **2.3 Concurrentiesituatie op de retailmarkten in afwezigheid van regulering**

24. ACM geeft hieronder de analyses van de retailmarkten in verkorte vorm weer. Voor de volledige analyses van de markt voor tweevoudige gesprekken en de markt voor meervoudige gesprekken verwijst ACM naar de bijlagen bij het marktanalysebesluit ontbundelde toegang van 17 december 2015.

25. In het marktanalysebesluit ontbundelde toegang 2015 is een retailanalyse van de PSTN-markt opgenomen. Na de publicatie van het besluit heeft ACM echter aanleiding gezien om deze retailmarkt breder af te bakenen en daarom is de daar bijgevoegde retailanalyse niet meer actueel. Zie voor de nieuwe analyse Annex A.1 van dit besluit.

26. In de paragraaf hieronder wordt volstaan met een toelichting op de marktafbakening van de markt voor enkelvoudige gesprekken en wordt niet langer een concurrentieanalyse in afwezigheid van ULL-regulering opgenomen.

#### **2.3.1 Retailmarkt voor enkelvoudige gesprekken**

##### *Marktafbakening*

27. ACM heeft bepaald dat de relevante productmarkt bestaat uit analoge telefonieaansluitingen (PSTN) en VoB1-aansluitingen, en het verkeer daarover uitgezonderd internationaal verkeer, verkeer naar informatienummers en verkeer naar nummers voor persoonlijke assistentiediensten.<sup>14</sup> De markt betreft deze aansluitingen zowel los geleverd als in een bundel met andere elektronische communicatiediensten. ACM bepaalt dat de markt nationaal is.

---

<sup>14</sup> Zie Annex A.1.



*Concurrentieanalyse*

28. Zoals in randnummer 26 vermeld heeft ACM na de publicatie van het marktanalysebesluit ontbundelde toegang 2015 haar marktafbakening herzien. Omdat er na publicatie van het besluit al sprake is van ULL-regulering in de komende reguleringsperiode is ACM gestart met een analyse van de concurrentiesituatie in aanwezigheid van ULL-regulering.

**2.3.2 Retailmarkt voor tweevoudige gesprekken**

*Marktafbakening*

29. ACM heeft bepaald dat de relevante productmarkt bestaat uit ISDN1- en ISDN2-aansluitingen (inclusief gestapelde aansluitingen) en IP-telefoniediensten met een gegarandeerde verbinding voor 2 t/m 12 gelijktijdige gesprekken, zijnde VoB2t/m12 en Hosted Voice t/m 100 seats.
30. Onder VoB verstaat ACM alle gemanagede vaste telefoniediensten. In het geval van gemanagede OTT-diensten (gemanagede VoIP) worden de spraakdiensten niet apart gemanagede in het (onderliggende) Ethernet, maar wordt de internetverbinding (toegang en netwerk) wel zodanig gecontroleerd door de aanbieder van VoIP dat de beschikbaarheid van de spraakdienst gegarandeerd kan worden door de aanbieder. Hij heeft dan controle over de werking van de dienst.
31. Hiervoor heeft deze aanbieder van de spraakdienst bepaalde controle nodig over de werking van de internettoegangsdienst en onderliggend de werking van het Ethernet netwerk. Bijvoorbeeld over de werking van de modem en de DSLAM (bij het vrijhouden van capaciteit voor bepaald internet verkeer, zoals SIP-verkeer), maar ook binnen het (nationale) internetnetwerk. Ook de beschikbaarheid van het onderliggende Ethernet netwerk is een belangrijke voorwaarde voor een betrouwbaar functionerend internettoegangsverbinding.
32. De diensten bieden dezelfde gebruikerservaring als andere VoB-diensten, maar worden op een andere technische wijze gerealiseerd in het eigen netwerk. Als alle netwerkverbindingen en elementen binnen het domein van dezelfde aanbieder vallen<sup>15</sup>, kan deze aanbieder een gemanagede VOIP-dienst aanbieden die substitueert met PSTN en VoB1.
33. Zie voor de onderbouwing van deze afbakening Annex B.6 van het marktanalysebesluit ontbundelde toegang 2015.

---

<sup>15</sup> Zoals Ethernet switches en Internet Switches/Routers, en ook de Voice-platforms (en interconnectie met andere voice-netwerken) modem, DSLAM.

*Concurrentieanalyse*

34. ACM heeft vastgesteld dat KPN in afwezigheid van regulering beschikt over een marktaandeel van 85-90 procent [vertrouwelijk: XXX XXX] in Q1 2014 op de retailmarkt voor tweevoudige gesprekken. De verwachting is dat dit marktaandeel in de komende periode zal dalen naar ongeveer 70-80 procent [vertrouwelijk: XXX XXX XX] eind 2018 in afwezigheid van regulering. Ondanks deze daling blijft het marktaandeel hoog. Het hoge marktaandeel van KPN gedurende de hele reguleringsperiode is op zichzelf een sterke indicatie van een risico op AMM van KPN op deze markt.
35. Dit wordt ondersteund door de andere criteria die ACM heeft onderzocht. KPN beschikt de komende reguleringsperiode over een blijvend netwerkdekkingsvoordeel en voordelen uit productdiversificatie. Ook is er geen sprake van disciplinerende als gevolg van kopersmacht en/of potentiële concurrentie. Dit zijn alle indicaties van (het risico op) AMM van KPN.
36. ACM concludeert om bovenstaande redenen dat er in afwezigheid van regulering een risico bestaat dat KPN op de retailmarkt voor tweevoudige gesprekken beschikt over AMM. Zie voor de onderbouwing van deze concurrentieanalyse Annex B.7 van het marktanalysebesluit ontbundelde toegang 2015.

**2.3.3 Retailmarkt voor meervoudige gesprekken**

*Marktafbakening*

37. ACM heeft bepaald dat de relevante markt bestaat uit de diensten ISDN15/20/30-aansluitingen en IP-telefonie met een gegarandeerde verbinding voor meer dan 12 gelijktijdige gesprekken,<sup>16</sup> zijnde VoB>12 en Hosted Voice diensten voor meer dan 100 seats. ACM heeft daarnaast bepaald dat de markt nationaal is.
38. Zie voor de onderbouwing van deze afbakening Annex B.8 van het marktanalysebesluit ontbundelde toegang 2015.

*Concurrentieanalyse*

39. ACM heeft vastgesteld dat KPN in afwezigheid van regulering beschikt over een marktaandeel van 75-80 procent [vertrouwelijk: XXX XXX X] aan het eind van 2014 op de retailmarkt voor meervoudige gesprekken. De verwachting is dat dit marktaandeel in de komende periode zal dalen naar ongeveer 60-70 [vertrouwelijk: XX XX] procent eind 2018. Ondanks deze daling blijft het marktaandeel hoog. Het hoge marktaandeel van KPN

<sup>16</sup> Het gaat om een verbinding waarbij de aanbieder controle heeft over de bandbreedte voor spraak waardoor de beschikbaarheid en de kwaliteit wordt gegarandeerd.

gedurende de hele reguleringsperiode is op zichzelf een sterke indicatie van risico op AMM van KPN op deze markt.

40. Dit wordt ondersteund door de andere criteria die door ACM zijn onderzocht. KPN beschikt over een blijvend netwerkvoordeel en voordeel uit productdiversificatie. ACM verwacht dat deze voordelen niet in significante mate zullen verminderen in de komende reguleringsperiode. Ook is er geen sprake van disciplinerende als gevolg van kopersmacht of potentiële concurrentie. Dit zijn alle indicaties van (het risico op) AMM van KPN.
41. ACM concludeert om bovenstaande redenen dat er in afwezigheid van regulering een risico bestaat dat KPN op de retailmarkt voor meervoudige gesprekken beschikt over AMM.
42. Zie voor de onderbouwing van deze concurrentieanalyse Annex B.9 van het marktanalysebesluit ontbundelde toegang 2015.

#### **2.3.4 Conclusie**

43. In afwezigheid van regulering bestaat er een risico dat KPN op de retailmarkten voor vaste telefonie over AMM beschikt. Dit vormt aanleiding om de hoger gelegen wholesalemarkten te onderzoeken. Het betreft de markt voor ontbundelde toegang tot het aansluitnet (ULL) en de markt voor hoogwaardige wholesaletoeegang (HWT).

## **2.4 Concurrentiesituatie op de hoger gelegen wholesalemarkten**

### **2.4.1 Concurrentiesituatie op de markt voor ontbundelde toegang tot het aansluitnet**

44. In deze paragraaf beschrijft ACM haar bevindingen ten aanzien van de wholesalemarkt voor ontbundelde toegang tot het aansluitnet (ULL).

#### *Marktafbakening*

45. ACM concludeert dat de relevante productmarkt bestaat uit de markt voor (virtuele) ontbundelde toegang tot het koperaanluitnetwerk (SDF-access en MDF-access) en het glasvezelaansluitnetwerk (ODF-access FttH). De omvang van de geografische markt is nationaal.
46. ACM concludeert dat ODF FttO-toegang niet tot de relevante productmarkt voor ontbundelde toegang behoort. ACM stelt verder vast dat toegang tot andere aansluitnetwerken zoals kabelnetwerken, mobiele en draadloze netwerken niet tot de relevante productmarkt voor ontbundelde toegang behoort.

*Concurrentieanalyse*

47. ACM stelt vast dat KPN op de markt voor ontbundelde toegang over AMM beschikt. ACM legt op deze markt de volgende verplichtingen op: toegang, non-discriminatie, transparantie en tariefregulering.

**2.4.2 Concurrentiesituatie hoogwaardige wholesaletoeegang**

48. In deze paragraaf beschrijft ACM haar bevindingen ten aanzien van de wholesalemarkt voor hoogwaardige wholesaletoeegang in aanwezigheid van ULL-regulering.

*Marktafbakening*

49. In het concept marktanalysebesluit hoogwaardige wholesaletoeegang<sup>17</sup> heeft ACM bepaald dat er een relevante productmarkt is voor hoogwaardige wholesaletoeegang (HWT). De omvang van de geografische markt is nationaal.

*Concurrentieanalyse*

50. ACM heeft in het voornoemde marktanalysebesluit vastgesteld dat KPN op de markt voor hoogwaardige toegang beschikt over AMM. ACM legt op deze markt de volgende verplichtingen op: toegang, non-discriminatie, transparantie en tariefregulering. ACM heeft de markt voor lage kwaliteit wholesale breedbandtoegang concurrerend bevonden in aanwezigheid van regulering van ontbundelde toegang.<sup>18</sup>

**2.5 Conclusie**

51. Gegeven het feit dat ACM de aan KPN opgelegde verplichtingen met betrekking tot vaste telefonie moet heroverwegen, dient ACM de markt voor vaste telefonie te onderzoeken. Aangezien dit onderzoek plaatsvindt in aanwezigheid van regulering op de hoger gelegen wholesalemarkten (ULL en HWT), neemt ACM daarbij de hierboven genoemde marktanalysebesluiten als vertrekpunt van haar analyse.

**3 Afbakening relevante markt voor vaste telefonie**

52. In dit hoofdstuk bakent ACM de relevante wholesalemarkten af ten behoeve van de levering van de telefoniediensten op de retailmarkten voor enkelvoudige, tweevoudige en meervoudige gesprekken.

---

<sup>17</sup> Dit concept besluit wordt naar verwachting in augustus 2016 voor nationale consultatie gepubliceerd.

<sup>18</sup> Besluit Marktanalyse lage kwaliteit wholesale breedbandtoegang (LKWBT), kenmerk: OPTA/AM/2012/201220, 27 april 2012.

### 3.1 Impact van bovenliggende wholesalemarkten

53. Alvorens ACM de relevante wholesalemarkten afbakt, dient zij de impact van hoger gelegen regulering (ULL en HWT) te onderzoeken. Onderzocht dient te worden of deze hoger gelegen regulering de problemen op de retailmarkten voor vaste telefonie reeds wegneemt. De geëigende weg is om een analyse te maken van de impact van deze regulering op de concurrentiesituatie op de retailmarkten voor vaste telefonie. ACM heeft in dit geval, evenals in het marktanalysebesluit VT2012, afgezien van een separate analyse van de impact van hoger gelegen regulering op de retailmarkten voor vaste telefonie. De reden hiervoor is dat, zoals ACM in paragraaf 3.4.5 concludeert, de afgebakende wholesalemarkten een afspiegeling vormen van de retailmarkten. Dit betekent dat een analyse van de problemen op retailniveau én wholesaleniveau hetzelfde is en leidt tot een dubbeling. In afwezigheid van telefoniespecifieke wholesaleregulering wordt de concurrentiepositie van partijen op de retailmarkt voor vaste telefonie namelijk in belangrijke mate bepaald door hun concurrentiepositie op de wholesalemarkt. Het CBb heeft deze redenering van ACM in het marktanalysebesluit VT2012 in stand gelaten.<sup>19</sup>
54. In het marktanalysebesluit VT2012 heeft ACM op gelijke wijze de markten zoals gedefinieerd op retailniveau gespiegeld naar wholesaleniveau.<sup>20</sup> ACM ziet in de huidige marktomstandigheden geen reden om in deze marktanalyseronde van dit principe van spiegelen van de retailmarkten voor enkel-, twee- en meervoudige gesprekken af te wijken. Ook nu vormen de wholesalemarkten een directe afspiegeling van de retailmarkten. De retailmarktdefinities zijn weliswaar licht gewijzigd, maar dat doet naar het oordeel van ACM geen afbreuk aan het principe van spiegelen van deze retailmarkten naar wholesaleniveau. Dit in het licht van de te onderzoeken retailmarkten voor vaste telefonie.
55. Ten aanzien van de markt voor enkelvoudige gesprekken geldt dat de afbakening niet is gewijzigd ten opzichte van het vorige besluit. Voor de markt voor tweevoudige gesprekken is nu Hosted Voice toegevoegd als onderdeel van de retailmarkt, maar Hosted Voice verschilt niet wezenlijk van VoB, wat betreft de wholesalebouwstenen. Voor de markt voor meervoudige gesprekken is nu zowel VoB als Hosted Voice toegevoegd aan de relevante productmarkt. Maar ook hiervoor geldt dat de wholesalebouwstenen voor Hosted Voice en VoB (meervoudig) vergelijkbaar zijn met die van tweevoudig in relatie tot de (gespiegelde) wholesalebouwstenen.

<sup>19</sup> CBb 18 september 2014 ECLI:NL:CBB:2014:342, zaaknummer AWB 12/533, 12/535, 12/536, 12/567 t/m 12/569, r.o. 45-47.

<sup>20</sup> Marktanalyse Vaste Telefoonie 2012, OPTA/AM/2012/201189, 1 mei 2012.

### 3.1.1 Leeswijzer

56. Wat betreft het analysekader van de marktafbakening verwijst ACM paragraaf 1.2. In paragraaf 3.2 gaat ACM in op de relevante wholesalemarkten voor vaste telefonie, waarbij zij de aanbieders en afnemers van de verschillende typen wholesalediensten bespreekt. ACM behandelt in paragraaf 3.3 het startpunt voor de afbakening. Daarna bakent ACM in paragraaf 3.4 de relevante productmarkt af en in paragraaf 3.5 de relevante geografische markt. ACM trekt een conclusie over de relevante markt in paragraaf 3.6.

## 3.2 Wholesalemarkten voor vaste telefonie

### 3.2.1 Wholesalediensten

57. Om eindgebruikers op de retailmarkten voor vaste telefonie, vaste telefonie te kunnen aanbieden, dienen voor aanbieders op wholesaleniveau verschillende diensten beschikbaar te zijn. Deze wholesalediensten betreffen toegang tot de aansluiting, gespreksopbouw-, gespreksdoorgifte- en gespreksafgiftediensten.<sup>21</sup> In de volgende paragrafen beschrijft ACM de relevante wholesalediensten voor de levering van gesprekken door aanbieders aan eindgebruikers op de retailmarkten:

- wholesaletoegang tot de aansluiting. Dit is de wholesaledienst die nodig is om op retailniveau toegang tot een openbaar elektronisch communicatienetwerk op een vaste locatie te kunnen aanbieden; en
- wholesale gespreksopbouw. Dit is de wholesaledienst die nodig is om op retailniveau verkeers- en informatiediensten te kunnen aanbieden.

#### *Wholesaletoegang tot de aansluiting*

58. De retailmarkt voor aansluitingen tot het openbare telefonienetwerk, zoals omschreven in de Aanbeveling van de Commissie uit 2007, omvat: “*Toegang tot het openbare telefoonnet op een vaste locatie voor particuliere en niet-particuliere gebruikers*”.

59. Om op retailniveau verkeersdiensten te kunnen afnemen, heeft een eindgebruiker toegang tot een openbaar telefoonnetwerk nodig. Deze toegang wordt, voor vaste telefoondiensten, gerealiseerd via een telefonieaansluiting op het vaste openbare telefoonnetwerk. De

---

<sup>21</sup> De markt voor gespreksafgifte is geanalyseerd in het marktanalysebesluit vaste en mobiele gespreksafgifte van 5 augustus 2013 (ACM/DTVP/2013/203266). De markt voor gespreksdoorgifte is geanalyseerd in in het Marktanalyse Besluit gespreksdoorgifte, OPTA/AM/2008/202724, 19 december 2008.

## Besluit Openbaar

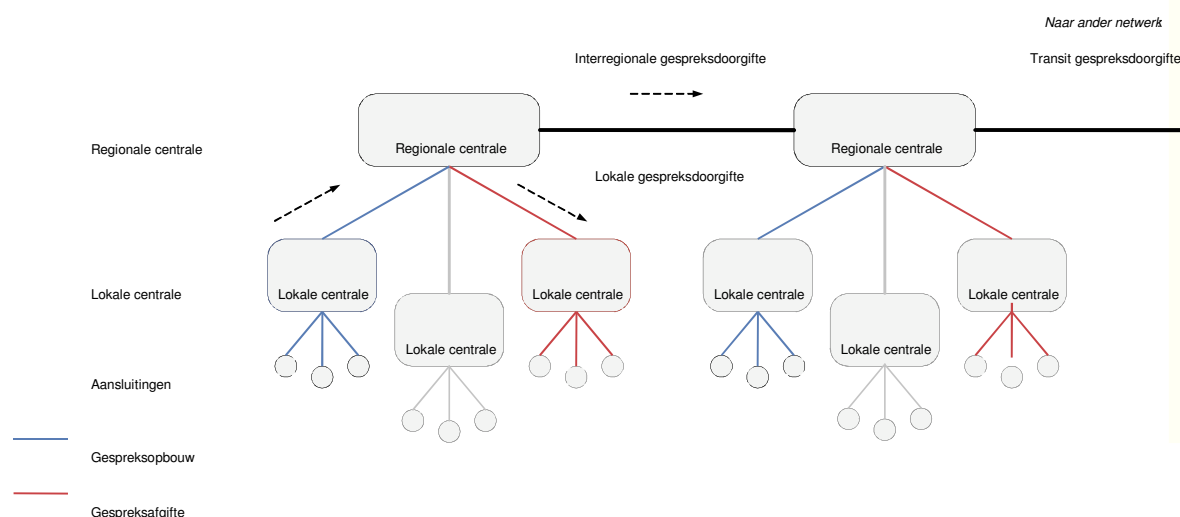
wholesale telefonieaansluiting is een aansluiting ten behoeve van vaste telefonie die, in plaats van aan eindgebruikers, op wholesaleniveau wordt verkocht door aanbieders met een eigen infrastructuur. De afnemers van deze wholesaleaansluitingen kunnen vervolgens zelf telefonieaansluitingen aanbieden aan eindgebruikers op de retailmarkt.

60. Wholesaletoegang tot de aansluiting kan worden geleverd op basis van koper-, glasvezel- of coaxnetwerken. Voor de levering van wholesaleaansluitingen wordt gebruik gemaakt van analoge en digitale technieken.

### *Wholesalegespreksopbouw*

61. De wholesalemarkt voor gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, zoals omschreven in de Aanbeveling van de Europese Commissie uit 2007, omvat:  
*“Gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie. Voor de doeleinden van deze aanbeveling omvat gespreksopbouw ook de doorgifte van gesprekken, die zodanig wordt begrensd dat zij in een nationale context consistent is met de afgesproken grenzen voor de markten voor gespreksdoorgifte en voor gespreksafgifte op het openbare telefoonnetwerk, geleverd op een vaste locatie.”*
62. Wholesalegespreksopbouw op het vaste openbare telefoonnetwerk, geleverd op een vaste locatie, betreft de dienst waarbij een aanbieder voor zijn afnemer de opbouw en doorgifte verzorgt van een gesprek vanaf de aansluiting van de telefonerende eindgebruiker naar een punt in het netwerk vanaf waar de afnemer het transport van dit gesprek zelf kan overnemen. Gespreksopbouw op het vaste openbare telefoonnetwerk omvat in de praktijk altijd lokale gespreksdoorgifte. Lokale gespreksdoorgifte is de doorgifte van gespreksverkeer van de lokale naar de regionale centrale. Afnemers van gereguleerde wholesale gespreksopbouw nemen het gespreksverkeer over vanaf het regionale niveau en verzorgen het verdere transport van het verkeer naar de uiteindelijke bestemming.
63. De wijze waarop gespreksopbouw plaatsvindt, is onafhankelijk van de bestemming. Gespreksopbouw met als bestemming een bepaalde nummencategorie uit het nummerplan ondergaat in beginsel een routing in het netwerk die vergelijkbaar is met gespreksopbouw met als bestemming een andere nummencategorie (bijvoorbeeld 088/090x). Vanuit technisch perspectief zijn alle vormen van gespreksopbouw (bijvoorbeeld naar geografische, mobiele, 0800/090x- en 06760-nummers) hetzelfde.
64. In Figuur 3 is de onderlinge samenhang tussen gespreksopbouw, gespreksdoorgifte en gespreksafgifte weergegeven.

19/176



20/176

**Figuur 3. Wholesalegespreksopbouw, -gespreksdoorgifte en -gespreksafgifte**

65. Wholesalegespreksopbouw wordt geleverd op basis van koper-, glasvezel- of coaxnetwerken. Voor de levering van wholesale gespreksopbouw wordt gebruik gemaakt van analoge en digitale technieken.

### 3.2.2 Aanbieders en afnemers van wholesalediensten vaste telefonie

#### *Aanbieders van wholesalediensten*

66. ACM maakt in dit besluit onderscheid tussen KPN, kabelaanbieders en alternatieve aanbieders. KPN en kabelaanbieders beschikken over eigen aansluitnetwerken op eindgebruikerslocaties. Alternatieve aanbieders zijn partijen die grotendeels afhankelijk zijn van toegang tot het netwerk van een andere partij om eindgebruikers te kunnen bereiken.<sup>22</sup>

67. Het grootste deel van de wholesale gespreksopbouw wordt geleverd door het netwerkonderdeel aan het dienstenonderdeel van hetzelfde bedrijf (interne leveringen).

68. Met inkoop van ULL en HWT kunnen partijen delen van het netwerk van KPN repliceren. Deze afnemers kunnen vervolgens voor zichzelf gespreksopbouw regelen waardoor zij actief kunnen worden op de retailmarkten voor vaste telefonie. Het gaat dan veelal om diensten zoals VoB en/of Hosted Voice of grootzakelijke ISDN30-aansluitingen. Gespreksoopbouw (en aansluitingen) op basis van ULL en HWT wordt veelal gebundeld met

<sup>22</sup> Ook zijn er partijen, zoals BT, Colt en Tele2 die beschikken over eigen zakelijke glasvezelnetwerken.



## Besluit Openbaar

wholesalediensten voor breedbandinternet, datacommunicatiediensten en/of televisiediensten.

69. Daarnaast levert KPN extern gereguleerde wholesale gespreksopbouw (CPS) en toegang tot de telefonieaansluiting (WLR) ten behoeve van PSTN en ISDN. Om eindgebruikers toegang tot de telefonieaansluiting te kunnen aanbieden, kan op wholesaleniveau wederverkoop van de aansluiting (WLR) worden ingekocht. WLR wordt niet gebruikt om andere retaildiensten aan te bieden dan toegang tot de telefonieaansluiting. Om verkeersdiensten te kunnen aanbieden, kan op wholesaleniveau bij KPN tegen gereguleerde voorwaarden carrier (pre)selectie (CPS) worden ingekocht. CPS wordt gebruikt om op de retailmarkt verkeersdiensten aan te bieden.

### *Afnemers van wholesalediensten*

70. Partijen met een eigen aansluitnetwerk beschikken over directe netwerktoegang tot eindgebruikers en nemen wholesale gespreksopbouw en telefonieaansluitingen intern af. Partijen die niet of slechts gedeeltelijk over directe toegang tot eindgebruikers beschikken, kopen wholesale telefonieaansluitingen en gespreksopbouw extern in. Partijen, zoals Tele2 en Pretium, kopen CPS en WLR in bij KPN. Als voornaamste groepen van wholesaleafnemers kunnen worden onderscheiden:

- partijen die op de retailmarkt telefoniediensten leveren aan consumenten en zakelijke eindgebruikers;
- partijen die 0800/090x-nummerhouders op hun netwerk aansluiten. Zij nemen gespreksopbouw af met een 0800/090x-bestemming, zodat zij verkeersdiensten kunnen aanbieden aan bedrijven met grote volumes aan inkomend verkeer, zoals call centers en leveranciers van informatiediensten; en
- partijen die de dienst Virtual Private Network Connect Service afnemen ten behoeve van het kunnen leveren van telefoniediensten aan bedrijven.

### **3.3 Startpunt van de afbakening**

71. In het marktanalysebesluit VT2012 is de wholesalemarkt voor enkelvoudige gespreksdiensten, tweevoudige gespreksdiensten en meervoudige gespreksdiensten afgebakend voor een periode van drie jaar.<sup>23</sup> Tot de wholesalemarkt voor enkelvoudige-, tweevoudige-, en meervoudige gespreksdiensten behoren de diensten wholesaletaegang

---

<sup>23</sup> Marktanalyse Vaste Telefoon, kenmerk: OPTA/AM/2012/201189, 1 mei 2012.

## Besluit Openbaar

tot de telefonieaansluiting en wholesale gespreksopbouw (hierna: wholesalespreksdiensten). Zowel interne als externe leveringen worden tot de markt gerekend. De door ACM gekozen indeling is door het CBb in stand gelaten.<sup>24</sup> Dit vormt dan ook het uitgangspunt van de huidige analyse.

72. Op grond van het marktanalysebesluit VT2012 gelden er verplichtingen voor gespreksopbouw en toegang tot de telefonieaansluiting op de wholesalemarkten voor enkelvoudige-, tweevoudige-, en meervoudige gespreksdiensten (waaronder toegang ten behoeve van CPS en WLR). Er gelden geen telefoniespecifieke verplichtingen voor KPN om toegang ten behoeve van VoB en Hosted Voice aansluitingen te leveren.
73. De aan KPN opgelegde verplichtingen op de bovenstaande wholesalemarkten voor gespreksdiensten moet ACM op grond van artikel 6a.4 van de Tw heroverwegen. ACM onderzoekt in de volgende paragraaf of de wholesalemarkten voor vaste telefonie, net als in de vorige ronde, naar analogie met de retailmarkten toegang tot de aansluiting en gespreksopbouw omvatten en bakent vervolgens de relevante wholesalemarkten af.
74. Op basis van het voorgaande start ACM de marktafbakening vanuit de wholesalediensten die KPN aanbiedt ten behoeve van de levering van de telefoniediensten op de retailmarkten. Partijen die op de retailmarkt eindgebruikers willen bedienen, hebben op wholesaleniveau toegang tot aansluitingen en gespreksopbouw nodig. De vraag op wholesaleniveau is daarom een afgeleide van de vraag door de eindgebruiker naar telefoniediensten op retailniveau.
75. Bij de afbakening van de wholesalemarkten voor gespreksdiensten wordt de door ACM opgelegde regulering op hoger gelegen wholesalemarkten betrokken. Dit is van belang omdat diensten op deze hoger gelegen wholesalemarkten als bouwstenen kunnen dienen voor wholesalespreksdiensten. Het gaat dan om de gereguleerde wholesalediensten ontbundelde toegang (ULL)<sup>25</sup> en hoogwaardige wholesaaletoegang (HWT).
76. Om de relevante wholesalemarkten af te bakenen, behandelt ACM achtereenvolgens de volgende vragen:

<sup>24</sup> CBb 18 september 2014, ECLI:NL:CBB:2014:342.

<sup>25</sup> Onder ontbundelde toegang valt (virtuele) ontbundelde toegang tot het koperaansluitnetwerk (MDF-access en SDF-access) en tot het glasvezelaansluitnetwerk (ODF-access FttH). Ontbundelde toegang tot zakelijke glasvezelnetwerken (ODF-access, FttO) valt niet onder de markt. Ontwerpbesluit marktanalyse Ontbundelde toegang tot zakelijke glasvezelnetwerken (ODF-access (FttO)), kenmerk: ACM/DTVP/2016/201942, 7 april 2016.

- behoren de wholesalediensten toegang tot de telefonieaansluiting en gespreksopbouw nog steeds tot dezelfde wholesalemarkt? (paragraaf 3.4.1);
- behoren wholesaletoegangsdiensten voor ULL en HWT en LKWBT tot de wholesalemarkten voor gesprekdiensten? (paragraaf 3.4.2);
- is er op de wholesaleniveau onderscheid tussen productmarkten op basis van aantal gelijktijdige gesprekken? (paragraaf 3.4.3); en
- behoren op wholesaleniveau de verschillende gespreksdiensten over verschillende infrastructuren tot dezelfde relevante markt? (paragraaf 3.4.4).

### **3.4 Afbakening productmarkt**

77. In deze paragraaf bakent ACM de relevante productmarkt af. In paragraaf 3.4.1 onderzoekt ACM of gespreksopbouw en toegang tot de aansluiting tot dezelfde relevante wholesalemarkt behoren. Vervolgens onderzoekt ACM in paragraaf 3.4.2 of de bouwstenen ULL en HWT op zichzelf substituten zijn voor wholesalegespreksdiensten. Daarna onderzoekt ACM in paragraaf 3.4.3 of er een onderscheid tussen productmarkten op basis van aantal gelijktijdige gesprekken te maken is. In paragraaf 3.4.4 onderzoekt ACM of op wholesaleniveau de verschillende gespreksdiensten over verschillende infrastructuren tot dezelfde relevante markt behoren. In paragraaf 3.4.5 komt ACM tot slot met haar conclusie over de productmarkt.

#### **3.4.1 Toegang tot de telefonieaansluiting en gespreksopbouw**

##### *Analyse*

78. Om eindgebruikers op de retailmarkten te kunnen bedienen, moeten aanbieders in staat zijn om op wholesaleniveau diensten te verzorgen of in te kopen. Aanbieders leveren hiervoor wholesaletoegang tot de aansluiting en gespreksopbouw. In het marktanalysebesluit VT 2012 is vastgesteld dat de relevante wholesalemarkt toegang tot de aansluiting en gespreksopbouw diensten omvat en geen gespreksafgiftediensten.<sup>26</sup>
79. In afwezigheid van telefoniespecifieke wholesaleregulering leveren aanbieders toegang tot de aansluiting en wholesale gespreksopbouw altijd gecombineerd. Dit geldt voor verticaal geïntegreerde aanbieders die aan zichzelf leveren en voor aanbieders die zichzelf op basis van ingekochte wholesalebouwstenen als ULL en hoogwaardige wholesaletoegang (in samenhang met eigen investeringen) gespreksopbouw en toegang tot de aansluiting

---

<sup>26</sup> De markt voor gespreksafgifte is geanalyseerd in het Marktanalysebesluit Vaste gespreksafgifte van 19 december 2008, kenmerk: OPTA/AM/2008/202723. De markt voor gespreksdoorgifte is geanalyseerd in het Marktanalysebesluit gespreksdoorgifte van 19 december 2008, kenmerk: OPTA/AM/2008/202724.

leveren. ACM ziet daarom, net als in de vorige ronde, geen aanleiding om onderscheid te maken tussen toegang tot de aansluiting en gespreksopbouwdiensten.

*Conclusie*

80. De wholesalediensten toegang tot de aansluiting en gespreksopbouwdiensten behoren tot dezelfde relevante markt (hierna: wholesalespreksdiensten).

**3.4.2 Wholesalediensten ULL en HWT**

*Analyse*

81. De wholesalespreksdiensten worden gebouwd op basis van hoger gelegen bouwstenen, zoals ULL (MDF toegang), HWT (diensten met capaciteitsgaranties) en diensten zonder capaciteitsgaranties. ACM onderzoekt in deze paragraaf of de producten in deze wholesalemarkten op zichzelf substituten zijn voor de wholesalespreksdiensten.

82. De hierboven genoemde hoger gelegen bouwstenen verschillen qua kenmerken/functionaliteit en prijs ten opzichte van wholesalespreksdiensten. Zo hoeft een afnemer die wholesalespreksdiensten afneemt slechts in beperkte mate een eigen netwerk uit te rollen en apparatuur aan te schaffen om op de retailmarkt actief te zijn.<sup>27</sup> Het volstaat voor een partij om op wholesaleniveau diensten in te kopen waarbij de wholesaleaanbieder voor de inkoopende wholesalepartij de opbouw en doorgifte verzorgt van een gesprek vanaf de aansluiting van de bellende eindgebruiker, naar een regionaal netwerkniveau.

83. Dit onderscheidt wholesalespreksdiensten van de afname van ULL, waarbij een inkoopende partij van ULL zelf moet investeren in telefonieapparatuur en zijn netwerk tot op het lokale niveau van de aansluitlijn moet uitrollen. Aan de aansluitlijn dienen vervolgens een aantal functionaliteiten te worden toegevoegd voordat over deze aansluiting telefoniediensten kunnen worden geleverd. Voorbeelden van de benodigde functionaliteiten zijn de mogelijkheden tot het schakelen en routeren van gesprekken en het beschikken over een billingsysteem. Nadat deze functionaliteiten zijn toegevoegd, kan de wholesaleafnemer aan eindgebruikers een werkende telefoniedienst leveren. ACM constateert dat in Nederland naast KPN momenteel alleen Tele2 beschikt over een bepaalde mate van netwerkdekking tot op het niveau van de ontbundelde aansluitlijn.

<sup>27</sup> Gespreksopbouw wordt geleverd op regionaal niveau. Telefoniespecifieke apparatuur betreft bijvoorbeeld switches om telefoonverkeer naar de juiste bestemming te leiden.

## Besluit Openbaar

25/176

84. Voor wholesalehuurlijnen geldt eveneens dat een afnemer moet investeren in apparatuur en functionaliteiten om telefoniediensten te kunnen aanbieden. Daarnaast wordt bij wholesalespreksdiensten een deel van de lokale doorgifte kosten gedeeld met meerdere gebruikers van het netwerk, terwijl bij de afname van huurlijnen geen sprake is van een dergelijke kostendeling. Wholesalehuurlijnen zijn gezien de prijsstelling voor een afnemer ongeschikt als basis om op grote schaal alle telefoniediensten aan te bieden.<sup>28</sup> Wholesale huurlijnen worden (binnen de vaste telefonie markten) alleen gebruikt voor het leveren van ISDN30-aansluitingen ten behoeve van (groot) zakelijke afnemers. Voor het leveren van PSTN- en ISDN2-diensten zijn deze ILL (2Mbit/s)-verbindingen te duur. Daarnaast zijn alleen regionale ILL-verbindingen een commercieel alternatief voor de realisatie van een ISDN30-aansluiting. Tele2 is hiervan de grootste gebruiker. Maar voor het leveren van verkeersdiensten dient de vaste telefonie aanbieder naast de inkoop van een ILL-verbinding tevens te investeren in een eigen telefonieplatform (telefooncentrale) en billingsysteem voor het in rekening brengen van verkeerskosten. Nationale ILL-verbindingen zijn eveneens te duur voor het kunnen realiseren van een concurrerend aanbod van nationale ISDN30-diensten.
85. De bouwstenen ULL en ILL zijn dan ook op zichzelf geen directe substituten van wholesalespreksdiensten aangezien er voor beide een uitrol van het netwerk en/of aanzienlijke investeringskosten in telefonieapparatuur noodzakelijk zijn ten behoeve van het kunnen leveren van vaste telefoniediensten voor de retailmarkten enkelvoudige, tweevoudige en meervoudige gesprekken.
86. LKWBT en HWT bieden de mogelijkheid verschillende (virtuele) telefonieaansluitingen te realiseren over een WBT-aansluiting. HWT-diensten zijn vanwege de gegarandeerde kwaliteit van de verbinding beter geschikt voor het leveren van telefoniediensten. De primaire functie van HWT is meestal niet het leveren van alleen telefonie, maar het leveren van internettoegang en dataverbindingen. Om HWT te gebruiken voor het aanbieden van telefoniediensten moet een afnemer van HWT dan ook specifieke aanvullende investeringen doen in een (internet)telefonieplatform. Deze telefoniefunctie maakt geen onderdeel uit van het HWT-aanbod.

### *Conclusie*

87. ACM concludeert dat door het verschil in functionaliteit en prijs ULL en HWT geen directe substituten vormen voor wholesalespreksdiensten. Deze wholesalediensten behoren dan ook niet tot de relevante wholesalemakten voor gespreksdiensten.

<sup>28</sup> De maandelijkse kosten voor het afnemen van ILL bedragen tussen de circa 300 euro (voor regionale ILL-2Mbit/s) en 600 euro (voor een nationale ILL - 2Mbit/s).

## Besluit Openbaar

### 3.4.3 Onderscheid productmarkten op basis van aantal gelijktijdige gesprekken

#### Analyse

88. Zoals eerder opgemerkt, is de vraag op wholesaleniveau een directe afgeleide van de vraag op retailniveau. Om te voorzien in de vraag naar bijvoorbeeld een ISDN2-dienst op locatie X, moet op wholesaleniveau gespreksopbouw over en toegang tot een ISDN2-aansluiting op locatie X worden ingekocht of intern worden geleverd. Dit kenmerk van de wholesalemarkt leidt ertoe dat ACM concludeert dat het onderscheid in de productmarkt een directe afgeleide is van de onderscheiden retailmarkten in de retailanalyse.
89. Hieronder onderzoekt ACM of er op basis van vraagsubstitutie een onderscheid dient te worden gemaakt tussen wholesalesgespreksdiensten ten behoeve van de onderliggende relevante retailmarkten. Vervolgens beziet ACM of op basis van aanbods substitutie een onderscheid dient te worden gemaakt naar de in de retailanalyse onderscheiden markten.

#### *Vraagsubstitutie wholesalesgespreksdiensten ten behoeve van onderliggende retailmarkten*

90. Zoals in paragraaf 3.1 aangegeven, is de vraag naar wholesalesgespreksdiensten een directe afgeleide van de vraag naar retail telefoniediensten. De grens tussen 1 en 2, en tussen 12 en 13 gelijktijdig te voeren gesprekken, die ten grondslag ligt aan het onderscheid tussen de retailmarkten voor enkelvoudige, tweevoudige- en meervoudige gesprekken, is ook zichtbaar op wholesaleniveau, zie Tabel 1. In Tabel 1 zijn de maandelijkse wholesaletarieven van KPN voor verschillende typen ISDN-aansluitingen opgenomen.

Typen	Tarief
WLR PSTN	€ 13,90
WLR ISDN1	€ 16,51
WLR ISDN2	€ 20,40
WLR ISDN15	€ 139,75
WLR ISDN20	€ 175,03
WLR ISDN30	€ 206,51

**Tabel 1. Maandelijkse wholesaletarieven KPN Q1 2015 voor ISDN-aansluitingen**<sup>29</sup>

91. Zoals ACM in de retailanalyse heeft aangegeven, hebben afnemers van PSTN respectievelijk ISDN een specifieke behoefte aan een bepaald aantal gelijktijdige gesprekken. Afnemers met een behoefte aan bijvoorbeeld 2 tot en met 12 gelijktijdige gesprekken hebben daartoe nog steeds financiële motieven. Op wholesaleniveau ligt deze

<sup>29</sup> <https://www.kpn->

wholesale.com/media/562023/20141219\_wlr\_annex\_5\_tarieven\_\_geldig\_per\_1\_januari\_2015\_\_3\_12.pdf.

## Besluit Openbaar

afweging niet anders dan op retailniveau, zoals blijkt uit een rekensom op basis van de gegevens uit Tabel 1. Een klant zal dan ook niet meer (gaan) betalen voor iets wat hij niet nodig heeft. Vanwege het prijsverschil vormen wholesale meervoudige gespreksdiensten geen substituuat voor wholesale tweevoudige gespreksdiensten.

### *Aanbodsubstitutie wholesalespreksdiensten*

92. In de retailanalyse concludeert ACM dat er geen sprake is van aanbodsubstitutie, omdat kort gezegd vrijwel alle partijen die actief zijn in het aanbieden van >12 gelijktijdige gesprekken ook actief zijn in het aanbieden van ≤12 gelijktijdige gesprekken. Deze partijen bedienen daarmee al het hele spectrum en zijn daardoor geen potentiële toetreders tot het ene of andere segment, wat volgens het CBb een noodzakelijk vereiste is om aan aanbodsubstitutie te voldoen. De conclusies die ACM trekt met betrekking tot aanbodsubstitutie op retailniveau gelden daarom ook op wholesaleniveau.

### *Conclusie*

93. ACM concludeert dat er op wholesaleniveau, net als op retailniveau, sprake is van drie aparte relevante productmarkten voor vaste telefonie. Het betreft de wholesalem Markt voor enkelvoudige, tweevoudige en meervoudige gespreksdiensten.

### **3.4.4 Gespreksdiensten over verschillende infrastructuren**

#### *Analyse*

94. Zonder WLR/CPS-regulering zijn er alleen interne leveringen voor wholesalespreksdiensten, bijvoorbeeld het KPN-netwerk, het coaxnetwerk of de netwerken van derden (al dan niet deels gebouwd op basis van ULL/HWT). De vraag is of al deze interne leveringen tot dezelfde markt behoren. Omdat het een direct afgeleide vraag betreft, leidt het verlies van een dienst op retailniveau ook direct tot het verlies van die corresponderende dienst op wholesaleniveau. De wholesaledienst omvat een groot deel van de kostprijs op retailniveau, zodat een prijsstijging van de diensten van KPN op wholesaleniveau leidt tot een relatief grote prijsstijging van de diensten van KPN op retailniveau. Op retailniveau zal er overstap plaatsvinden naar retail diensten en daarmee naar wholesalediensten op andere infrastructuren, zodat sprake is van voldoende indirecte prijsdruk van diensten geleverd over kabelnetwerken of netwerken van derden op de wholesalediensten van KPN.

### *Conclusie*

95. Gelet op het voorgaande concludeert ACM dat kabelnetwerken of netwerken van derden (op basis van onder andere inkoop van ULL of HWT) tot dezelfde relevante wholesalem Markten voor gespreksdiensten behoren.

27/176

### **3.4.5 Conclusie relevante productmarkten**

96. ACM concludeert dat de afbakening van de wholesalemarkten een afspiegeling vormt van de retailmarkten. De relevante wholesalemarkt bestaat naar analogie met de relevante retailmarkten uit toegang tot de aansluiting en gespreksopbouw. ACM bakent de volgende productmarkten af:

- de wholesalemarkt voor enkelvoudige gespreksdiensten;
- de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten; en
- de wholesalemarkt voor meervoudige gespreksdiensten.

### **3.5 Afbakening geografische markt**

97. ACM bakent in deze paragraaf de geografische markt af. Het startpunt van de geografische marktafbakening is het geografische gebied waarbinnen wholesalespreksdiensten worden aangeboden. ACM constateert dat de wholesalemarkt voor enkelvoudige-, twee- en meervoudige wholesalespreksdiensten intern en extern op nationale schaal worden aangeboden over het netwerk van KPN. In voorgaande marktanalysebesluiten vaste telefonie zijn de geografische markten steeds nationaal afgebakend.

98. ACM heeft geanalyseerd of de concurrentieomstandigheden in het verzorgingsgebied van KPN voldoende homogeen zijn om dit verzorgingsgebied als relevante geografische markt af te bakenen, of dat in dit verzorgingsgebied de concurrentievoorwaarden dermate heterogeen zijn dat sprake is van kleinere geografische markten.

99. In deze analyses spelen directe vraag- en aanbodsubstitutie geen rol. Afnemers zullen niet kiezen voor het afnemen van diensten op een andere geografische locatie in geval van prijsstijgingen op hun locatie. Aanbieders kunnen niet zonder significante investeringen een aanbod doen op andere geografische locaties.

100. KPN en andere aanbieders vragen op nationale schaal om wholesalespreksdiensten. KPN biedt zichzelf en andere partijen op nationale schaal over haar netwerk wholesalespreksdiensten aan tegen dezelfde tarieven. Aanbieders die zelf (beperkte) netwerkdekking hebben, vragen intern om wholesalespreksdiensten in de regio's die hun netwerken bestrijken. Deze partijen verdisconteren intern de eigen netwerkkosten of de inkoop van hoger gelegen wholesalediensten in hun tariefstelling.

101. ACM constateert dat de vraag- en aanbodstructuur van kabelaanbieders en andere aanbieders niet van invloed is op de nationale prijsstelling voor wholesalespreksdiensten door KPN. ACM acht de concurrentieomstandigheden in het verzorgingsgebied van KPN



voldoende homogeen om dit verzorgingsgebied als relevante geografische markt af te bakenen.

### **3.5.1 Conclusie geografische markt**

102. ACM bakent de relevante wholesalemarkten voor enkelvoudige, tweevoudige en meervoudige gespreksdiensten af als zijnde nationaal.

### **3.6 Conclusie relevante markt**

103. ACM concludeert dat de relevante wholesalemarkt naar analogie met de relevante retailmarkten bestaat uit toegang tot de aansluiting en gespreksopbouw. Deze wholesalemarkten worden onderscheiden naar een wholesalemarkt voor enkelvoudige gespreksdiensten, een wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten en een wholesalemarkt voor meervoudige gespreksdiensten in heel Nederland.

## **4 Dominantieanalyse wholesalemarkten voor enkelvoudige, tweevoudige en meervoudige gespreksdiensten**

### **4.1 Inleiding**

104. In dit hoofdstuk voert ACM voor de afgebakende markten een dominantieanalyse uit. In paragraaf 4.2 beschrijft ACM hoe zij de dominantieanalyse uitvoert. In de paragrafen 4.3 tot en met 4.5 onderzoekt ACM vervolgens of de in hoofdstuk 3 afgebakende markten daadwerkelijk concurrerend zijn en of een of meer ondernemingen op de markten beschikken over aanmerkelijke marktmacht (hierna: AMM). Ten slotte volgt in paragraaf 4.6 de conclusie.

### **4.2 Analyse kader dominantieanalyse**

105. Als de afgebakende relevante markt niet daadwerkelijk concurrerend is, moet ACM op grond van artikel 6a.2 van de Tw vaststellen welke ondernemingen op deze markt beschikken over AMM. Een onderneming heeft AMM als hij zich in belangrijke mate onafhankelijk van haar concurrenten, klanten en eindgebruikers kan gedragen.

106. 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. De hoogte van het marktaandeel vormt een belangrijke indicatie van marktmacht.<sup>30</sup> Andere criteria die in deze richtsnoeren worden genoemd, zijn de totale omvang van de onderneming, de

<sup>30</sup> Richtsnoeren marktanalyse, randnummer 75.

## Besluit Openbaar

30/176

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.<sup>31</sup> Daarnaast is de vaststelling of er sprake is van AMM ook afhankelijk van een beoordeling van de vraag hoe gemakkelijk potentiële concurrenten de markt kunnen betreden. De criteria die hierbij van belang zijn, betreffen de aanwezigheid van toetredingsdrempels en de overstapkosten en -drempels voor afnemers. ACM beoordeelt in de context van een specifieke marktsituatie welke factoren van belang zijn in de beoordeling van de dominantie op die specifieke markt.

107. 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.<sup>32</sup> 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.
108. Hieronder licht ACM de belangrijkste criteria toe.

### *Marktaandeelen*

109. Het marktaandeel wordt vaak gebruikt als indicatie van de marktmacht. In de beschikkingspraktijk van de Europese Commissie is er doorgaans pas sprake van gevaar voor een individuele machtspositie als een onderneming een marktaandeel van meer dan 40 procent heeft. Bij een kleiner marktaandeel kan ook een vermoeden bestaan van AMM, aangezien een machtspositie ook mogelijk is zonder dat de betrokken onderneming een groot marktaandeel heeft. Volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJEU) vormt een zeer groot marktaandeel – meer dan 50 procent – op zichzelf reeds het bewijs van een machtspositie, uitzonderlijke omstandigheden daargelaten. Een onderneming met een groot marktaandeel mag worden geacht over AMM te beschikken wanneer haar marktaandeel over langere tijd stabiel is gebleven. Het feit dat een onderneming met een groot marktaandeel op een bepaalde markt geleidelijk marktaandeel verliest, kan erop wijzen dat de markt concurrerender wordt, maar hoeft niet uit te sluiten dat AMM wordt vastgesteld.<sup>33</sup>

<sup>31</sup> Richtsnoeren marktanalyse, randnummer 78.

<sup>32</sup> Richtsnoeren marktanalyse, randnummer 20.

<sup>33</sup> Richtsnoeren marktanalyse, randnummer 75.

*Ontbreken van kopersmacht*

110. De aanwezigheid van afnemers met een sterke onderhandelingspositie kan van invloed zijn op de mate waarin een onderneming zich onafhankelijk van haar afnemers kan gedragen. Het criterium kopersmacht kan een doorslaggevende factor vormen bij de beoordeling of sprake is van AMM. Kopersmacht beperkt de marktmacht van de aanbieder en kan er, afhankelijk van de situatie, toe leiden dat geen sprake is van AMM.<sup>34</sup>
111. Kopersmacht wordt in het algemeen bepaald door de omvang van de vraag en afname van de grootste vragers te vergelijken met de totale afzet van de onderneming. Als een klein aantal afnemers een groot deel van de totale vraag voor zijn rekening neemt, kan sprake zijn van kopersmacht.

*Schaalvoordelen*

112. Van schaalvoordelen is sprake wanneer door een hogere productie de gemiddelde kosten per eenheid van een product afnemen. Schaalvoordelen doen zich sterker voor bij een productieproces met hoge vaste kosten en lage variabele en/of marginale kosten.<sup>35</sup> Schaalvoordelen kunnen zowel een toetredingsdrempel als een kostenvoordeel ten opzichte van bestaande concurrenten vormen.

*Breedtevoordelen*

113. Van breedtevoordelen is sprake wanneer de gemiddelde kosten voor één product lager zijn omdat dezelfde onderneming dit product samen met een ander product produceert. Breedtevoordelen doen zich vaak voor bij netwerken, omdat de capaciteit van het netwerk door meerdere producten kan worden gedeeld. Breedtevoordelen kunnen zowel een toetredingsdrempel als een kostenvoordeel ten opzichte van bestaande concurrenten vormen.<sup>36</sup>

*Overstapkosten en -drempels*

114. Er is een actievere concurrentie mogelijk wanneer overstapdrempels laag zijn en afnemers eenvoudig kunnen overstappen tussen verschillende diensten en aanbieders. Overstapdrempels kunnen zowel materieel als immaterieel zijn. Materiële overstapdrempels zijn bijvoorbeeld hoge aansluit- of afsluitkosten, lange contracten met boeteclausules, extra kosten voor nieuwe randapparatuur, factureringsafspraken (waaronder afzonderlijke

---

<sup>34</sup> Zie in dit verband bijvoorbeeld CBb 29 augustus 2006, LJN: AY7997 (MTA-uitspraak).

<sup>35</sup> ERG (03) 09, randnummer 14.

<sup>36</sup> ERG (03) 09, randnummer 15.

## Besluit Openbaar

rekeningen) of de doeltreffendheid van nummerportabiliteit. Immateriële overstapdrempels zijn overstapdrempels voor afnemers vanwege bijvoorbeeld de goede naamsbekendheid of goede reputatie van de onderneming. Voor een toetreder kan dit betekenen dat investeringen nodig zijn, in de vorm van extra kortingen of vergroting van de naamsbekendheid, om afnemers te bewegen tot een overstap.

### *Toetredingsdrempels*

115. Potentiële concurrentie kan marktmacht beperken. Als er echter aanzienlijke toetredingsdrempels zijn, is het mogelijk dat de dreiging van potentiële concurrenten zwak of in het geheel niet aanwezig is. De invloed van toetredingsdrempels is naar alle waarschijnlijkheid groter wanneer de markt langzaam groeit en in eerste instantie wordt gedomineerd door één grote leverancier. Toetreders kunnen dan alleen groeien door klanten van de dominante onderneming aan te trekken. Toetredingsdrempels kunnen lager zijn in markten waarin voortgaande technologische veranderingen en vernieuwing een rol spelen.
116. Toetredingsdrempels zijn in te delen in strategische en absolute toetredingsdrempels. Schaalvoordelen,<sup>37</sup> breedtevoordelen<sup>38</sup> en overstapkosten<sup>39</sup> zijn voorbeelden van absolute toetredingsdrempels. Hoge investeringen kunnen een belangrijke absolute toetredingsdrempel zijn vooral wanneer sprake is van verzonken kosten. Verzonken kosten zijn kosten die nodig zijn om toe te treden tot de markt, maar die bij het verlaten daarvan niet kunnen worden teruggekregen. Het gaat daarbij om investeringen in activa die bij uittreding niet kunnen worden verkocht. Verzonken kosten leiden tot een hoger risico van toetreding omdat bij een mislukte toetreding deze kosten niet kunnen worden vermeden. Bij een hoger risico zal toetreding minder snel plaatsvinden. Strategische drempels ontstaan als gevolg van het strategische gedrag van bestaande marktpartijen, bijvoorbeeld in de vorm van prijsgedrag (dumpprijzen, wurgprijzen, kruissubsidies en prijsdiscriminatie) of niet met prijzen verband houdend gedrag (zoals toegenomen investeringen, promotie en distributie).

### *Controle over niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur*

117. Een partij heeft controle over een niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur wanneer deze partij een (omvangrijk) netwerk in eigendom heeft waarvan de aanleg voor een concurrent gepaard zou gaan met aanzienlijke investeringen en aanzienlijke tijd zou vergen.

<sup>37</sup> Schaalvoordelen maken het moeilijker om op een beperkte schaal rendabel in de markt te opereren.

<sup>38</sup> Breedtevoordelen maken het moeilijker om met een beperkte breedte rendabel te opereren.

<sup>39</sup> Bij overstapkosten is het voor de toetreder moeilijker om marktaandeel te verwerven.

## Besluit Openbaar

ACM beoordeelt of de relevante infrastructuur (het relevante netwerk) binnen de termijn van de herziening van het onderhavige besluit economisch rendabel kan worden gerepliceerd. Specifiek onderzoekt ACM in welke mate de geografische reikwijdte van het netwerk (netwerkdkking) wordt (of kan worden) gerepliceerd. Een aanbieder met een grote netwerkdkking is in het voordeel ten opzichte van een aanbieder met een kleinere netwerkdkking, zeker indien de klantvraag niet lokaal is geconcentreerd maar meerdere – geografisch gespreide – locaties omvat.

### *Voordelen uit productdiversificatie*

118. Er is sprake van product- en dienstendiversificatie (hierna: diversificatie) wanneer een portfolio met aanverwante diensten (of producten) wordt aangeboden. Wanneer concurrenten niet in staat zijn hetzelfde assortiment diensten aan te bieden, is het mogelijk dat de dreiging van deze concurrenten afneemt,<sup>40</sup> bijvoorbeeld omdat een alternatieve aanbieder zonder hetzelfde assortiment niet in staat is om alle klantgroepen te bedienen. Diversificatie heeft dezelfde oorzaak als breedtevoordelen, namelijk het aanbieden van verschillende (aanverwante) producten. Bij breedtevoordelen gaat het echter om de kostenvoordelen die daaruit voortvloeien, bij diversificatie gaat het om de niet-kostenvoordelen.
119. Drie soorten voordelen van product- en dienstendiversificatie kunnen worden onderscheiden. Ten eerste de voordelen die ontstaan door het beter kunnen bedienen van klanten die een behoefte hebben aan meerdere aanverwante diensten en die bij voorkeur bij één aanbieder afnemen (vraagbundeling). Ten tweede de voordelen die een aanbieder heeft als deze een breder assortiment van vergelijkbare diensten kan aanbieden (assortimentsvoordeel). Ten derde de voordelen die kunnen ontstaan doordat een aanbieder verschillende diensten kan bundelen (aanbodbundeling).

### **4.3 Dominantieanalyse enkelvoudige gespreksdiensten**

120. ACM onderzoekt in dit hoofdstuk of er dominantie is van aanbieders die actief zijn op de wholesalem Markt voor enkelvoudige gespreksdiensten in aanwezigheid van hogergelegen regulering<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> ERG (03) 09, randnummer 13.

<sup>41</sup> Dit houdt in dat wel rekening wordt gehouden met gereguleerde bouwstenen op ULL-niveau, maar dat wordt geabstraheerd van telefonie-specifieke regulering zoals WLR.

#### 4.3.1 Marktaandelen

121. In deze paragraaf schetst ACM eerst de ontwikkeling van de huidige marktaandelen op de retailmarkt voor enkelvoudige gespreksdiensten in aanwezigheid van alle regulering. Daarna maakt ACM een inschatting van de ontwikkeling van huidige marktaandelen in afwezigheid van telefonie-specifieke regulering. Vervolgens maakt ACM een inschatting van de verwachte ontwikkeling van de wholesale marktaandelen tot en met 2019 in afwezigheid van telefonie-specifieke regulering.
122. Op basis van de Telecommonitor heeft ACM de marktaandelen op de retailmarkt voor enkelvoudige gespreksdiensten berekend. De marktaandelen van KPN en zijn concurrenten hebben zich in aanwezigheid van alle regulering in de afgelopen jaren als volgt ontwikkeld:

	Q4 2012		Q4 2013		Q4 2014		Q4 2015	
KPN	45-50%	[xxx]	45-50%	[xxx]	45-50%	[xxx]	45-50%	[xxx]
Ziggo	35-40%	[xxx]	40-45%	[xxx]	40-45%	[xxx]	35-40%	[xxx]
Tele2	5-10%	[xxx]	0-5%	[xxx]	0-5%	[xxx]	0-5%	[xxx]
Pretium	0-5%	[xxx]	0-5%	[xxx]	0-5%	[xxx]	0-5%	[xxx]
Overig	4%		4%		5%		5%	

**Tabel 2 Marktaandelen op de retailmarkt voor enkelvoudige gespreksdiensten in aanwezigheid van alle regulering, op basis van aantal aansluitingen.**

123. De wholesalemarkt voor enkelvoudige gespreksdiensten bestaat naast interne leveringen tevens uit extern geleverde diensten. KPN is de enige partij die externe wholesalesgespreksdiensten levert, in de vorm van WLR<sup>42</sup>. Om van de retailmarktaandelen te komen tot wholesalemarktaandelen, worden de WLR-leveringen door KPN bij het retailmarktaandeel van KPN opgeteld, en wordt bij de andere partijen het retailaandeel gebaseerd op WLR van het retailmarktaandeel afgetrokken<sup>43</sup>.
124. Pretium is de grootste afnemer van het gereguleerde WLR-aanbod, gevolgd door Tele2. Pretium levert al zijn retailleveringen op basis van WLR, terwijl Tele2 het grootste deel **[vertrouwelijk: XXX XXX XXX XXX X]** van zijn PSTN-aansluitingen op basis van WLR levert.

<sup>42</sup> WLR is wholesale line rental. WLR komt voor uit een verplichting die in het verleden door ACM is opgelegd om concurrenten de mogelijkheid te geven PSTN-diensten aan te bieden aan hun klanten. Bij WLR is er sprake van een administratieve wederverkoop van de aansluiting. Hierover levert de afnemer van WLR tevens haar eigen spraakdiensten.

<sup>43</sup> Dit betreft de situatie waarin WLR niet zou hebben bestaan, waardoor een PSTN-afnemer alleen bij KPN terecht had gekund. Er wordt dus geen overstap gesimuleerd in het geval KPN zou besluiten niet langer WLR aan te bieden.

## Besluit Openbaar

35/176

125. Eind 2015 werd 0-5 procent [vertrouwelijk: XXX XXX] van het totale aantal retailsaansluitingen in de markt voor enkelvoudige gespreksdiensten geleverd op basis van WLR. In afwezigheid van WLR-regulering neemt daarom het marktaandeel van KPN toe. KPN is zoals gezegd de enige partij die WLR extern aanbiedt en het grootste deel van de PSTN-aansluitingen die door andere aanbieders zijn verkocht, is hierop gebaseerd. In afwezigheid van WLR-regulering verkopen partijen als Pretium en MTTM dus geen PSTN-aansluitingen meer en ook het marktaandeel van Tele2 en de partijen die in de categorie 'overig' zijn opgenomen, valt dan lager uit.
126. De marktaandelen van de afgelopen periode zouden in afwezigheid van WLR-regulering als volgt zijn geweest:

	Q4 2012		Q4 2013		Q4 2014		Q4 2015	
<b>KPN</b>	50-55%	[XXX]	50-55%	[XXX]	50-55%	[XXX]	50-55%	[XXX]
<b>Ziggo</b>	35-40%	[XXX]	40-45%	[XXX]	40-45%	[XXX]	35-40%	[XXX]
<b>Tele2</b>	5-10%	[XXX]	0-5%	[XXX]	0-5%	[XXX]	0-5%	[XXX]
<b>Pretium</b>	0%		0%		0%		0%	
<b>Overig</b>	4%		4%		5%		5%	

**Tabel 3: Huidige marktaandelen in aanwezigheid van ULL- en bovengelegen regulering, maar in afwezigheid van WLR-regulering, op basis van aantal aansluitingen.**

127. Volgens de jurisprudentie van het HvJ vormt een zeer groot marktaandeel - meer dan 50 procent - op zichzelf al het bewijs van een AMM-positie, uitzonderlijke omstandigheden daargelaten.<sup>44</sup> In de Richtsnoeren staat verder dat in de beschikkingenpraktijk van de Commissie er doorgaans pas sprake van gevaar is voor een individuele machtspositie ingeval een onderneming een marktaandeel van meer dan 40 procent bezit. Een onderneming met een marktaandeel van 25 procent zal waarschijnlijk geen AMM hebben. Daarnaast kan een daling van het marktaandeel weliswaar wijzen op het meer concurrerend worden van de markt, maar dit hoeft het bestaan van een dominantie positie niet uit te sluiten.<sup>45</sup>
128. Op basis van bovenstaande tabel is er weliswaar een daling in het marktaandeel van KPN waar te nemen, maar na Q4 2014 is in het marktaandeel van KPN weer een lichte

<sup>44</sup> Zaak nr. C-62/86, AKZO tegen de Commissie, *Jur.* 1991, blz. I-3359, r.o. 60, zaak nr. T-228/97, Irish Sugar tegen de Commissie, *Jur.* 1999, blz. II-2969, r.o. 70, de zaak Hoffmann-La Roche tegen de Commissie, aangehaald arrest, r.o. 41, zaak nr. T-139/98, AAMS e.a. tegen de Commissie, *Jur.* 2001, blz. II-000, r.o. 51.

<sup>45</sup> Richtsnoeren, blz. 15, randnummer 75.

## Besluit Openbaar

stijging zichtbaar. Het huidige marktaandeel in afwezigheid van WLR-regulering geeft daarom aanleiding om een dominante positie van KPN te onderzoeken.

129. Het aandeel PSTN in de totale markt voor enkelvoudige telefonie neemt de laatste jaren sterk af. In Q4 2012 waren er nog 1,8 miljoen PSTN-aansluitingen en in Q4 2015 is dit aantal gedaald naar ongeveer 1 miljoen. De omvang van de totale markt is in die periode gegroeid van 6,3 miljoen aansluitingen naar 6,4 miljoen aansluitingen. Het aandeel van VoB1-aansluitingen is daarmee gestegen van 71 procent in Q4 2012 naar 84 procent in Q4 2015.
130. Hieruit blijkt dat het belang van PSTN-aansluitingen steeds verder afneemt. Het deel van de wholesalemarkt waar KPN nagenoeg de enige aanbieder is, krimpt dus sterk. In de komende jaren zullen naar verwachting vrijwel alle PSTN-aansluitingen worden vervangen door VoB1.

### *Verwachte marktaandelen*

131. Op dit moment beschikt KPN in aanwezigheid van hogergelegen regulering en in afwezigheid van regulering op de hier onderzochte markt (hierna: hogergelegen regulering) over een marktaandeel van 50-55 **[vertrouwelijk: XX]** procent. Op basis van de ontwikkelingen in de periode vanaf Q4 2012 heeft ACM een inschatting gemaakt van de verwachte marktaandelen tot en met Q4 2019. Een belangrijke ontwikkeling binnen de markt voor enkelvoudige gespreksdiensten is het groeiende aandeel VoB1. Op dit moment wordt VoB1 door KPN alleen aangeboden in een bundel met in ieder geval internettoegang.
132. Uit de analyse van ACM volgt ook dat de totale markt qua omvang blijft toenemen, ondanks een dalend aantal PSTN-lijnen. Mogelijk is dit het gevolg van een groei in het aantal verkochte bundels, waarvan VoB1 vaak een onderdeel is. In bovenstaande verwachtingen groeit de markt licht naar 6,4 tot 6,8 miljoen aansluitingen. Het aandeel van VoB1 in de enkelvoudige markt neemt toe van 84 procent in Q4 2015 naar ongeveer 96 tot 99,5 procent eind 2019.
133. Naarmate het aandeel VoB1 in de markt toeneemt verwacht ACM dat de marktaandelen op VoB1 zullen bewegen naar de marktaandelen op de markt voor internettoegang. VoB1 wordt op dit moment namelijk vrijwel uitsluitend in bundels met internettoegang verkocht. In aanwezigheid van ULL-regulering, zoals opgelegd in het kader van de marktanalyse ontbundelde toegang van 17 december 2015, is de markt voor internettoegang concurrerend.

36/176



**Besluit  
Openbaar**

37/176

134. In het besluit ontbundelde toegang van 17 december 2015 is tevens aangegeven dat ACM verwacht dat het marktaandeel van KPN aan het einde van 2018 ongeveer 40-45 **[vertrouwelijk: XX]** procent bedraagt en dat het marktaandeel van Ziggo aan het einde van 2018 40-45 **[vertrouwelijk: XX]** procent bedraagt.
135. Om tot een goede inschatting van de posities van partijen ten aanzien van VoB1 te komen moet worden betrokken welk percentage van de internetleveringen gecombineerd wordt met VoB1. Voor KPN werd in de afgelopen kwartalen ongeveer **[vertrouwelijk: XX]** procent van de internetleveringen met VoB1 gecombineerd, voor Ziggo was dit **[vertrouwelijk: XX]** procent. Op basis daarvan concludeert ACM dat het marktaandeel van KPN op VoB1 iets hoger zal liggen dan zijn verwachte marktaandeel op de markt voor internettoegang.
136. Op basis van de marktontwikkelingen vanaf Q4 2012 en bovenstaande overwegingen heeft ACM een inschatting gemaakt van de verwachte marktaandelen voor de periode tot en met Q4 2019. Hierbij is een range van marktaandelen bepaald, afhankelijk van het aandeel PSTN in de totale markt, die per Q4 2019 tussen 0,5 procent en 4 procent uitkomt.

<b>Verwachting marktaandelen t/m Q4 2019 (o.b.v. 0,5% PSTN eind 2019)</b>										
	Q4 2015		Q4 2016		Q4 2017		Q4 2018		Q4 2019	
<b>KPN</b>	50-55%	[XXX]	45-50%	[XXX]	45-50%	[XXX]	45-50%	[XXX]	45-50%	[XXX]
<b>Ziggo</b>	35-40%	[XXX]	40-45%	[XXX]	40-45%	[XXX]	40-45%	[XXX]	40-45%	[XXX]
<b>Tele2</b>	0-5%	[XXX]	0-5%	[XXX]	0-5%	[XXX]	0-5%	[XXX]	0-5%	[XXX]
<b>Overig</b>		5%		6%		7%		7%		7%

<b>Verwachting marktaandelen t/m Q4 2019 (o.b.v. 4% PSTN eind 2019)</b>										
	Q4 2015		Q4 2016		Q4 2017		Q4 2018		Q4 2019	
<b>KPN</b>	50-55%	[XXX]	45-50%	[XXX]	45-50%	[XXX]	45-50%	[XXX]	45-50%	[XXX]
<b>Ziggo</b>	35-40%	[XXX]	40-45%	[XXX]	40-45%	[XXX]	40-45%	[XXX]	40-45%	[XXX]
<b>Tele2</b>	0-5%	[XXX]	0-5%	[XXX]	0-5%	[XXX]	0-5%	[XXX]	0-5%	[XXX]
<b>Overig</b>		5%		6%		6%		7%		7%

**Tabel 4 Verwachte marktaandelen in afwezigheid van telefonie-specifieke regulering, op basis van aantal aansluitingen.**

137. Uit bovenstaande tabel blijkt dat KPN naar verwachting in aanwezigheid van hogergelegen regulering uitkomt op een marktaandeel rond 45-50 **[vertrouwelijk: XXX XX XXX]** procent en dat Ziggo een marktaandeel zal behalen rond 40-45 **[vertrouwelijk: XXX XX]** procent. Zowel Ziggo als de overige partijen, die gebruikmaken van LKWBT en een

eigen netwerk voor het leveren van VoB1, lijken te groeien. Verder laten de verwachtingen een krimp zien voor KPN, als gevolg van het grotere aandeel VoB1 in de markt.

*Conclusie*

138. Het huidige marktaandeel van KPN is een indicatie dat er mogelijk sprake is van een AMM-positie van KPN en ACM heeft dit daarom verder onderzocht. Uit de analyse van de verwachte marktaandelen volgt echter dat het marktaandeel van KPN in de komende reguleringsperiode in aanwezigheid van hogergelegen regulering zal dalen tot onder de 50 procent.
139. Als nagenoeg de enige aanbieder van PSTN-diensten had KPN in afwezigheid van telefonie-specifieke regulering een voordeel ten opzichte van vooral Ziggo. Inmiddels is het aandeel PSTN in de totale markt voor enkelvoudige gesprekken gedaald tot 16 procent in Q4 2015 en eind 2019 zal dit naar verwachting nog slechts 0,5 tot 4 procent bedragen. Het deel van de wholesalem Markt waar KPN nagenoeg de enige aanbieder is, krimpt dus sterk.
140. Op basis van de verwachte marktaandelen ziet ACM daarom aanleiding om het belang van het huidige hoge marktaandeel van KPN als indicatie van AMM te relativiseren.

#### 4.3.2 Controle over niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur

*Netwerkdkking aanbieders*

141. KPN beschikt over een landelijk dekkend kopernetwerk waarover hij zowel VoB- als PSTN-diensten aanbiedt. Daarnaast beschikt KPN in een deel van het land over een FttH-netwerk, waarover ook VoB-diensten worden geleverd.
142. KPN's grootste concurrent Ziggo beschikt ook over een eigen netwerk, dat ruim 90 procent van de huishoudens bereikt.
143. Naast KPN en Ziggo zijn er meerdere partijen die VoB1-diensten aanbieden. Partijen als Tele2 en Vodafone maken hiervoor gebruik van gereguleerde bouwstenen als ODF-FttH, ULL en ongereguleerde WBT via het FttH- en kopernetwerk. Kabelaanbieders, zoals Caiw en Delta bieden VoB-diensten aan over het eigen netwerk.
144. KPN is nagenoeg de enige aanbieder van PSTN-diensten op basis van een eigen netwerk. Echter, het gebruik van PSTN neemt sterk af. Tele2 levert nog een deel **[vertrouwelijk: XXX XXX X]** van zijn PSTN-diensten op basis van ULL en gebruikt voor het overige deel WLR dat hij bij KPN inkoopt. De overige partijen zoals Pretium beschikken niet over een eigen netwerk en gebruiken daarom uitsluitend WLR. Vanwege de krimp van het

## Besluit Openbaar

gebruik van PSTN neemt het belang ervan af en is het voor partijen tevens niet rendabel om een dergelijke dienst via ULL nog zelf te ontwikkelen.

### *Conclusie*

145. KPN's grootste concurrent, Ziggo, beschikt over een eigen coaxnetwerk dat een nagenoeg landelijke dekking (ruim 90 procent) heeft en ook in gebieden van andere kabelaanbieders is een alternatief netwerk aanwezig. Bovendien kunnen andere partijen op basis van gereguleerde en ongereguleerde toegang tot de koper- en FttH-netwerken van KPN VoB1-diensten aanbieden, die ook een alternatief vormen voor de PSTN-diensten van KPN.
146. Op basis van het bovenstaande concludeert ACM dat KPN voor het aanbieden van enkelvoudige gespreksdiensten niet beschikt over voordelen uit moeilijk te repliceren infrastructuur.

### **4.3.3 Voordelen uit verticale integratie**

147. Een partij die verticaal is geïntegreerd, kan doorgaans tegen relatief lagere kosten diensten aanbieden, omdat die partij geen diensten hoeft in te kopen. In plaats van commercieel overeengekomen tarieven kan zij intern geleverde producten tegen kostprijs verkrijgen. Een verticaal geïntegreerde partij heeft daarom mogelijk een voordeel ten opzichte van concurrenten die niet verticaal zijn geïntegreerd.
148. KPN is volledig verticaal geïntegreerd. KPN beschikt over een eigen netwerk op basis waarvan hij zowel wholesale- als retaildiensten levert. KPN's grootste concurrent in deze markt, Ziggo, is eveneens verticaal geïntegreerd.
149. In aanwezigheid van hogergelegen regulering worden de kostenvoordelen uit verticale integratie doorgegeven in de vorm van kostengeoriënteerde tarieven die voor gereguleerde bouwstenen op hoger gelegen wholesalemarkten gelden.

### *Conclusie*

150. Omdat zowel KPN als Ziggo verticaal is geïntegreerd, beschikt KPN ten opzichte van Ziggo niet over voordelen die voortkomen uit verticale integratie. Voordelen die KPN zou hebben ten opzichte van alternatieve partijen worden gemitigeerd doordat deze zijn verwerkt in de tarieven voor de gereguleerde diensten op hoger gelegen wholesalemarkten op basis waarvan enkelvoudige gespreksdiensten worden aangeboden.

39/176

151. ACM concludeert daarom dat verticale integratie niet bijdraagt aan dominantie van KPN.

#### **4.3.4 Voordelen uit product en/of dienstendiversificatie**

152. KPN biedt veel verschillende diensten over verschillende netwerken. Niet alleen is hij actief op verschillende markten binnen de vaste infrastructuren, maar ook beschikt hij over een eigen mobiel netwerk. Ziggo beschikt ook over een eigen vast netwerk waarmee hij verschillende eindgebruikers bedient, maar voor zijn mobiele diensten gebruikt hij het netwerk van een andere mobiele partij. Zowel Tele2 als Vodafone beschikt ook over een eigen mobiel netwerk en levert juist vaste diensten op basis van gereguleerde bouwstenen.
153. VoB1 wordt tot nu toe uitsluitend aangeboden in combinatie met andere diensten, zoals TV of internet. Op dit moment neemt de vraag naar zogenaamde *quad-play* diensten, waar de diensten internettoegang, vaste telefonie en televisie worden gecombineerd met mobiele telefonie, sterk toe. Zowel Ziggo, Vodafone als Tele2 biedt op dit moment al bundels van internet, bellen en televisie aan. Vodafone biedt daarnaast een combinatie met mobiele diensten aan op zijn website<sup>46</sup>, maar ook Ziggo en Tele2 zijn in staat deze combinatie van diensten te leveren.

#### *Conclusie*

154. Een combinatie van verschillende diensten is vooral terug te vinden in het VoB1-segment van de markt. Verschillende partijen, waaronder Ziggo, Tele2 en Vodafone, bieden verschillende combinaties van diensten aan samen met VoB1.
155. ACM komt daarom tot de conclusie dat KPN hooguit beperkte voordelen ontleent aan product- en/of dienstendiversificatie bij het aanbieden van enkelvoudige gespreksdiensten.

#### **4.3.5 Schaalvoordelen**

156. Schaalvoordelen hebben betrekking op kostenvoordelen die voortkomen uit een grotere schaal van de onderneming. Als er meer van dezelfde dienst (of product) wordt afgezet, nemen de gemiddelde kosten daarvan af en is de onderneming in staat scherpere tarieven te bieden. Dit maakt het lastig voor andere aanbieders om een vergelijkbaar aantrekkelijk aanbod te doen.
157. Zoals in randnummer 141 aangegeven, beschikt KPN over een groot koper- en FttH-netwerk op basis waarvan zowel PSTN (alleen koper) als VoB1-diensten (beide

---

<sup>46</sup> <https://www.vodafone.nl/voordeel?icmp=ic-homepage-voordeel-menu-balk>.

## Besluit Openbaar

41/176

infrastructuren) worden aangeboden<sup>47</sup>. Qua marktaandeel en dus het aantal geleverde aansluitingen (PSTN en VoB1) is KPN groter dan Ziggo. Specifiek in het VoB1-segment levert Ziggo meer aansluitingen dan KPN en bovendien maakt KPN kosten voor de levering en instandhouding van PSTN-diensten. Ten opzichte van Ziggo beschikt KPN daarom niet over schaalvoordelen.

158. Zoals onder andere ook het geval is bij voordelen uit verticale integratie worden schaalvoordelen via wholesale tarieven doorgegeven aan afnemers van deze gereguleerde en ongereguleerde bouwstenen. Ten opzichte van alternatieve aanbieders beschikt KPN daarom niet over schaalvoordelen.

### Conclusie

159. Het bovenstaande overwegende komt ACM tot de conclusie dat KPN ten opzichte van zijn grootste concurrent Ziggo en alternatieve aanbieders niet beschikt over schaalvoordelen. Schaalvoordelen dragen om die reden niet bij aan dominantie van KPN.

### 4.3.6 Breedtevoordelen

160. Breedtevoordelen hebben betrekking op kostenvoordelen die voortkomen uit het bieden van meerdere verschillende diensten en/of producten die gebruikmaken van dezelfde kapitaalgoederen. In dit geval betreft het de levering van meerdere verschillende diensten die gebruikmaken van hetzelfde netwerk.
161. Zoals in randnummer 152 is aangegeven, biedt KPN veel verschillende diensten over zijn netwerken. Deze netwerken worden gebruikt voor veel verschillende diensten voor zowel consumenten als zakelijke afnemers. Denk hierbij bijvoorbeeld aan enkelvoudige, tweevoudige en meervoudige gespreksdiensten, maar ook diensten voor mobiele telefonie, datacommunicatie, breedband internettoegang en televisie. Daarnaast worden de achtergelegen netwerkdelen, zoals de *core* en de *backhaul*, voor al deze verschillende diensten gebruikt.
162. Net als voor voordelen uit verticale integratie en schaalvoordelen geldt ook voor breedtevoordelen dat lagere kosten voor de levering van diensten zijn verwerkt in de wholesale tarieven die gelden voor de gereguleerde en ongereguleerde bouwstenen op basis waarvan alternatieve aanbieders diensten aanbieden.

---

<sup>47</sup> KPN beschikt ook over een eigen FttO-netwerk, maar dat wordt vanwege de hoge prijs niet gebruikt voor enkelvoudige gespreksdiensten.

## Besluit Openbaar

42/176

163. Ten opzichte van KPN's grootste concurrent Ziggo beschikt KPN over enige breedtevoordelen, die vooral voortkomen uit het gezamenlijk gebruik van de achterliggende delen van KPN's netwerken en de grotere positie die KPN op de zakelijke markten heeft. ACM acht deze voordelen echter niet dermate groot dat ze bijdragen aan dominantie van KPN.

### *Conclusie*

164. Het netwerk van KPN wordt door het gebruik voor verschillende diensten intensiever benut dan de netwerken van KPN's concurrenten, wat KPN kostenvoordelen oplevert. Deze kostenvoordelen worden echter via de wholesale tarieven van bouwstenen doorgegeven aan alternatieve aanbieders die deze bouwstenen afnemen. KPN's voornaamste concurrent Ziggo levert minder verschillende diensten over minder verschillende netwerken en ACM is daarom van mening dat KPN hier een klein voordeel heeft ten opzichte van Ziggo. ACM concludeert echter dat de omvang van deze voordelen niet dermate groot is dat ze er in significante mate aan bijdragen dat KPN zich onafhankelijk kan gedragen van andere marktpartijen op de markt voor enkelvoudige gespreksdiensten.

### **4.3.7 Overstapkosten en -drempels**

165. Het bestaan van overstapkosten of overstapdrempels leidt er toe dat een afnemer minder snel zal of kan overstappen naar een andere aanbieder van diensten als gevolg van een prijsstijging of bijvoorbeeld een verslechtering van de geleverde kwaliteit. De aanwezigheid van deze overstapkosten en/of -drempels vermindert de disciplinerende werking die de afnemer kan uitoefenen.
166. VoB1-diensten worden op dit moment uitsluitend aangeboden in een bundel met andere diensten zoals internet en/of televisie. Volgens het onderzoek van Blauw<sup>48</sup> is vaste telefonie de minst doorslaggevende factor in de keuze voor de bundel. Een afnemer van VoB1-diensten zal daarom minder makkelijk overstappen naar een andere aanbieder, omdat de afnemer hiervoor de hele bundel moet wisselen.
167. Ook voor PSTN-diensten is overstap mogelijk en in tegenstelling tot VoB1-diensten is er niet vaak sprake van bundels<sup>49</sup> met andere diensten. Het aantal PSTN-aansluitingen krimpt

---

<sup>48</sup> Blauw Research (2014), Consumentenonderzoek: aanschaf- en overstapedrag vaste telefonie, B16511-3, 12 maart 2014.

<sup>49</sup> Met bundels worden gecombineerde diensten bedoeld, zoals in een dual-, triple- of quadplay bundel het geval is. Een samengestelde vraag van meerdere PSTN-aansluitingen of combinaties van PSTN- en ISDN-aansluitingen wordt in deze context niet als bundel opgevat.

## Besluit Openbaar

sterk en huidige afnemers van PSTN hebben voldoende mogelijkheden om over te stappen naar VoB-diensten.

168. Bij spraakdiensten op basis van zowel VoB1 als PSTN kan de afnemer, in het geval dat er daadwerkelijk wordt overgestapt, overigens gebruik blijven maken van dezelfde randapparatuur (zoals een telefoontoestel). Bij het overstappen van een hele bundel (inclusief VoB1) wordt weliswaar een ander modem aangeboden, maar dit heeft geen invloed op het gebruik van de randapparatuur.

### *Conclusie*

169. Bij VoB1-diensten is er sprake van enige overstapdrempels. Dit is vooral gelegen in het feit dat voor de hele bundel van aanbieder moet worden gewisseld. Omdat KPN niet de grootste aanbieder is van deze diensten draagt dit niet bij aan de dominantie van KPN.
170. Op basis van bovenstaande komt ACM tot de conclusie dat het bestaan van overstapdrempels niet bijdraagt aan dominantie van KPN.

### **4.3.8 Conclusie**

171. In het voorgaande heeft ACM vastgesteld dat KPN in aanwezigheid van alle regulering in Q4 2015 beschikt over een marktaandeel van 45-50 procent **[vertrouwelijk: XXX XXX]** op de retailmarkt voor enkelvoudige gesprekken. In afwezigheid van telefoniespecifieke regulering zou KPN op de wholesalemarkt voor enkelvoudige gespreksdiensten in Q4 2015 een marktaandeel van 50-55 procent **[vertrouwelijk: XXX XXX X]** hebben.
172. Op basis van de ontwikkelingen in de afgelopen reguleringsperiode heeft ACM de verwachte marktaandelen in de komende periode geschetst. Hieruit komt naar voren dat het marktaandeel naar verwachting zal dalen naar ongeveer 45-50 **[vertrouwelijk: XXX XXX]** procent eind 2019 in afwezigheid van telefoniespecifieke regulering.
173. Een belangrijke ontwikkeling is dat het aandeel van PSTN-aansluitingen in de totale markt daalt van 16 procent in Q4 2015 naar 0,5 tot 4 procent einde 2019. Het deel van de wholesalemarkt waar KPN nagenoeg de enige aanbieder is, krimpt dus sterk. De markt voor enkelvoudige gespreksdiensten tendert daarom naar de situatie op de markt voor internettoegang, die in aanwezigheid van hogergelegen regulering concurrerend is bevonden.
174. De andere onderzochte criteria wijzen er niet op dat er KPN beschikt over voordelen ten opzichte van zijn concurrenten die wijzen op een positie van aanmerkelijke marktmacht.

175. Voordelen uit verticale integratie, schaalvoordelen en breedtevoordelen worden in aanwezigheid van hogergelegen regulering doorgegeven aan toegangsvragers in wholesale tarieven voor geregeleerde en ongeregeleerde bouwstenen. Ziggo geniet daarnaast dezelfde kostenvoordelen, hoewel KPN een klein voordeel heeft ten aanzien van breedtevoordelen. Dit voordeel is echter niet dermate groot dat ACM van mening is dat KPN zich ten opzichte van andere marktpartijen onafhankelijk zou kunnen gedragen. Product- en dienstendiversificatie en het bestaan van overstapdrempels dragen ook niet bij aan dominantie van KPN.
176. Op basis van de hierboven beschreven analyse komt ACM tot het oordeel dat er geen sprake is van een positie van aanmerkelijke marktmacht van KPN binnen de markt voor enkelvoudige gespreksdiensten.

#### **4.4 Tweevoudige gespreksdiensten**

177. ACM onderzoekt in deze paragraaf de marktmacht van de aanbieder(s) die actief zijn op de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten. KPN is op deze markt de grootste aanbieder. De markt bestaat voornamelijk uit interne leveringen. KPN is de enige partij die wholesalespreksdiensten levert aan derden. Dit gebeurt op basis van regulering.

##### **4.4.1 Marktaandelen**

178. In deze paragraaf schetst ACM eerst de ontwikkeling van de huidige marktaandelen op de retailmarkt voor tweevoudige gesprekken in aanwezigheid van alle regulering. De wholesale marktaandelen op de markt voor tweevoudige gespreksdiensten worden daarvan afgeleid door te corrigeren voor de wholesaleleveringen. Daarna geeft ACM de verwachte ontwikkeling van de retailmarktaandelen tot en met 2019 in aanwezigheid van alle regulering. Vervolgens maakt ACM een inschatting van de verwachte marktaandelen op de wholesalemarkt in afwezigheid van telefoniespecifieke regulering.
179. Onderstaand onderzoek is gebaseerd op de Telecommonitor van ACM. Via deze monitor vraagt ACM de grootste aanbieders ieder kwartaal de meest recente afzet- en omzetgegevens. ACM gaat ervan uit dat met deze monitor ten minste 90 procent van de markt gedekt wordt.



	Q4 2012	Q4 2013	Q3 2014	Q4 2015 <sup>50</sup>
KPN	85-90% [XXX]	80-85% [XXX]	75-80% [XXX]	65-70% [XXX]
Ziggo	5-10% [XXX]	10-15% [XXX]	10-15% [XXX]	5-10% [XXX]
Tele2	5-10% [XXX]	0-5% [XXX]	0-5% [XXX]	0-5% [XXX]
Overig	0%	6%	6%	18%

**Tabel 5 Marktaandelen op de retailmarkt voor tweevoudige gesprekken in aanwezigheid van alle regulering.**

180. De wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten bestaat naast interne leveringen tevens uit extern geleverde diensten. KPN is de enige partij die externe wholesalesgespreksdiensten levert, in de vorm van WLR/CPS. Om van de retailmarktaandelen te komen tot wholesalemarktaandelen, worden de WLR/CPS-leveringen door KPN bij het retailmarktaandeel van KPN opgeteld, en wordt bij de andere partijen het retailaandeel gebaseerd op WLR/CPS van het retailmarktaandeel afgetrokken.
181. Tele2 is de grootste afnemer van het gereguleerde WLR/CPS-aanbod. Ziggo realiseerde in 2014 (via zijn dochterbedrijf Esprit) 5-10 **[vertrouwelijk: XX]** procent van zijn retailleveringen op de markt voor tweevoudige vaste telefonie op basis van WLR en de rest nagenoeg geheel op basis van zijn eigen netwerk.
182. In Q3 2014 werd door de concurrenten van KPN in totaal circa 6 procent van de retailmarkt bediend op basis van WLR/CPS, 12 procent op basis van eigen infrastructuur en ULL, en circa 4 procent op basis van andere bouwstenen (WBT en ILL). Het wholesale marktaandeel van KPN is derhalve circa 6 procent hoger dan het retail marktaandeel, zie onderstaande tabel.

<sup>50</sup> Deze marktaandelen zijn, in tegenstelling tot de marktaandelen in voor de overige kwartalen in deze tabel, berekend inclusief 10% marktaandeel van zeer kleine aanbieders, zoals in randnummer 187 is toegelicht.

	Q4 2012	Q4 2013	Q3 2014	Q4 2015 <sup>51</sup>
KPN	90-95% [XXX]	85-90% [XXX]	80-85% [XXX]	70-75% [XXX]
Ziggo	5-10% [XXX]	5-10% [XXX]	10-15% [XXX]	5-10% [XXX]
Tele2	0-5% [XXX]	0-5% [XXX]	0-5% [XXX]	0-5% [XXX]
Overig	0%	5%	6%	17%

**Tabel 6 Marktaandelen op de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten (in afwezigheid van telefoniespecifieke regulering).**

183. In afwezigheid van CPS/WLR-regulering heeft ACM berekend dat KPN in Q3 2014 eveneens een marktaandeel van 80-85 procent **[vertrouwelijk: XXX XXX X]** zou hebben in de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten. In afwezigheid van CPS/WLR-regulering kunnen concurrenten van KPN niet langer gebruik maken van deze ISDN-bouwstenen en zijn zij aangewezen op andere bouwstenen.
184. De markt voor tweevoudige gespreksdiensten is een krimpende markt. De marktaandelen van KPN en Tele2 worden door deze krimp het meeste geraakt.<sup>52</sup> Daarnaast is er op de retailmarkt sprake van een transitie van ISDN naar IP-diensten. Deze IP-diensten worden gerealiseerd op basis van WBT. In deze analyse wordt ervan uitgegaan dat WBT beschikbaar is. De transitie naar IP-gebaseerde telefoniediensten zorgt daarom naar verwachting voor een toename van de concurrentie.
185. De transitie staat nog relatief aan het begin. Door de transitie naar IP is de verwachting dat het marktaandeel van KPN binnen de reguleringsperiode daalt tot mogelijk 45 tot 55 procent.
186. In Tabel 7 zijn de verwachte retailmarktaandelen in aanwezigheid van telefonie specifieke regulering weergegeven voor de komende reguleringsperiode.

<sup>51</sup> Idem.

<sup>52</sup> Zie paragraaf 4.1 van Annex A.

	2015	2016	2017	2018	2019
KPN	70-80% [XXX]	65-75% [XXX]	55-65% [XXX]	50-60% [XXX]	45-55% [XXX]
Ziggo	10-15% [XXX]	15-20% [XXX]	15-20% [XXX]	15-20% [XXX]	20-25% [XXX]
Tele2	0-5% [XXX]	0-5% [XXX]	0-5% [XXX]	0-5% [XXX]	0-5% [XXX]
Pretium	0-5% [XXX]	0-5% [XXX]	0-5% [XXX]	0-5% [XXX]	0-5% [XXX]
Overig	6-8%	9-12%	13-19%	17-27%	20-31%

Tabel 7 Prospectieve retailanalyse tweevoudig in aanwezigheid van regulering in procenten.

187. Indien bovenstaande tabel zou worden gecorrigeerd voor de aanwezigheid van kleine aanbieders<sup>53</sup> die niet in de Telecommonitor zijn opgenomen, zouden de genoemde bandbreedtes 10% lager zijn. Op basis van de marktaandelen in Q4 2015 en de aangepaste bandbreedte van verwachte marktaandelen, bevindt KPN zich op dit moment **[vertrouwelijk: XXX XXX XXX XX]** van de bandbreedte van de verwachte marktaandelen. Op basis van extrapolatie zou het verwachte marktaandeel van KPN aan het eind van 2019 55 tot 60 **[vertrouwelijk: XXX]** bedragen.

188. Op basis van deze tussentijdse informatie verloopt de verwachte daling van KPN's marktaandeel veel langzamer dan gedacht. Een van achterliggende oorzaken die ACM hiervoor ziet is dat KPN **[vertrouwelijk: XXX]**.

189. De wholesalemaktaandelen zijn berekend door de retailmaktaandelen aan te passen voor CPS/WLR-leveringen. De prospectieve maktaandelen staan hieronder genoemd in Tabel 8.

---

<sup>53</sup> Zie randnummer 187

	2015	2016	2017	2018	2019
KPN	75-85% [XXX]	70-75% [XXX]	60-70% [XXX]	50-60% [XXX]	45-60% [XXX]
Ziggo	10-15% [XXX]	10-20% [XXX]	15-20% [XXX]	15-20% [XXX]	15-25% [XXX]
Tele2	0-5% [XXX]	0-5% [XXX]	0-5% [XXX]	0-5% [XXX]	0-5% [XXX]
Pretium	0-5% [XXX]	0-5% [XXX]	0-5% [XXX]	0-5% [XXX]	0-5% [XXX]
Overig	7-8%	9-13%	13-20%	18-28%	21-32%

**Tabel 8 Prospectieve marktaandeelen op de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten, in afwezigheid van telefoniespecifieke regulering.**

190. Ook voor de situatie in afwezigheid van CPS/WLR regulering heeft ACM een tussentijdse update van de verwachte marktaandeelen gemaakt. Rekening houdend met de aanwezigheid van de in randnummer 194 genoemde aanbieders, is ook in afwezigheid van CPS/WLR een verwachte ontwikkeling in marktaandeelen zichtbaar waarbij KPN's marktaandeel **[vertrouwelijk: XXX XXX X]** de verwachte bandbreedte blijft.
191. In de consultatie van het marktanalysebesluit ontbundelde toegang heeft KPN aangevoerd dat ACM een groot deel van de markt niet meeneemt. KPN verwijst daarbij naar gegevens van COIN en de registraties van ACM. Volgens KPN zijn veel meer marktpartijen (circa honderd) actief dan ACM heeft onderzocht in haar analyse. Naar aanleiding van KPN's zienswijze heeft ACM aanvullend onderzoek verricht.
192. Uit de gegevens van COIN blijkt dat de partijen die zijn opgenomen in de Telecommonitor verantwoordelijk zijn voor 83,9 procent van de nummerporteringen. ACM heeft onderzoek gedaan naar de zeer kleine aanbieders die niet zijn opgenomen in de Telecommonitor, en die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor 16,1 procent van de nummerporteringen.
193. ACM veronderstelt dat de partijen met de meeste nummerporteringen tevens de relatief grootste marktpartijen zijn. De elf grootste aanbieders van de lijst met zeer kleine marktpartijen zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor 8,6 procent van de nummerporteringen. ACM heeft deze elf partijen gevraagd naar hun afzetgegevens. Deze partijen hebben gezamenlijk circa 90.000 licenties gerapporteerd. Op basis van het aantal nummerporteringen schat ACM dat de partijen die niet zijn opgenomen in de Telecommonitor een gezamenlijke afzet hebben van circa 170.000 licenties.

194. De 170.000 licenties die verkocht worden door de zeer kleine aanbieders vormen circa 10 procent van de totale retailmarkt. Ten behoeve van deze leveringen wordt geen WLR/CPS gebruikt. Het marktaandeel van KPN in 2014 is daardoor 70-75 procent [vertrouwelijk: XXX XXX]. Omdat Dialogic de Telecommonitor als uitgangspunt heeft gebruikt, zijn deze kleine partijen niet meegenomen in het prospectieve onderzoek van Dialogic. Prospectief, bij een gelijkblijvende relatieve omvang daalt het marktaandeel van KPN, naar schatting van ACM, naar 40-55 procent [vertrouwelijk: XXX XXX XXX] in 2019.

*Conclusie*

195. Gelet op het voorgaande concludeert ACM dat het marktaandeel van KPN in afwezigheid van telefoniespecifieke regulering op de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten ondanks een verwachte daling hoog blijft, en een sterke indicatie is van AMM van KPN.

**4.4.2 Controle over niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur**

*Netwerkdekking aanbieders*

196. Bij de structuurkenmerken dient de positie van KPN vergeleken te worden met die van haar grootste concurrenten. In de vorige subparagraaf is vastgesteld dat de grootste concurrent van KPN op deze markt Ziggo is. Tele2 is in omvang de tweede concurrent van KPN met een zeer beperkt marktaandeel. In het navolgende zal de positie van KPN vergeleken worden met die van Ziggo en Tele2.

197. Om wholesale tweevoudige gespreksdiensten te kunnen aanbieden, dienen partijen te beschikken over (toegang tot) infrastructuur. Netwerkdekking is daarbij belangrijk op het zakelijk segment van de retailmarkt. Een zakelijk contract omvat namelijk vaak aansluitingen (en verkeer) voor verschillende locaties. Als een aanbieder een locatie niet kan aansluiten, kan hij dus geen aanbod doen voor dat contract.

198. Het aansluitnetwerk van Ziggo heeft vrijwel landelijke dekking (circa 90 procent). Ziggo heeft echter een beperkte dekking op bedrijventerreinen. Dit beperkt Ziggo in zijn mogelijkheden om tweevoudige gespreksdiensten te kunnen aanbieden. Bovendien worden over coaxnetwerken alleen VoB-diensten aangeboden.

199. Door ULL- en HWT-regulering kunnen andere partijen nationale dekking realiseren ten behoeve van VoB/HV-diensten. Tele2 is de enige partij die op dergelijke schaal is uitgerold

## Besluit Openbaar

en hier gebruik van kan maken.<sup>54</sup> Op basis van deze regulering is een HWT-markt ontstaan op nationaal niveau waarbij andere partijen kunnen inkopen bij KPN en Tele2.

200. KPN heeft als enige partij een landelijk dekkend netwerk dat geschikt is voor ISDN-lieferingen. ISDN2 is op basis van ULL of ILL niet op economisch rendabele wijze te realiseren. Vanwege de nog grote omvang van het ISDN-segment (55 procent in Q3 2014) in deze markt blijft KPN voordelen ontleen aan haar ISDN-netwerkdekking.
201. KPN heeft derhalve een beperkt voordeel ten opzichte van Ziggo wat betreft op IP-gebaseerde diensten, en een groot voordeel ten opzichte van Tele2. Ziggo beschikt over een nagenoeg landelijk dekkend coaxnetwerk, waarover op IP-gebaseerde telefoniediensten kunnen worden geleverd. Op basis van WBT beschikt Tele2 eveneens over een landelijk aanbod voor IP-gebaseerde telefoniediensten. Traditionele telefoniediensten (ISDN2) worden echter niet gerealiseerd op basis van WBT. KPN heeft derhalve grote netwerkvoordelen voor zover het gaat om wholesalebouwstenen ten behoeve van traditionele telefoniediensten.

### Conclusie

202. ACM concludeert dat de controle over niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur gedurende de reguleringsperiode een factor vormt die bijdraagt aan een AMM-positie van KPN op de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten.

### 4.4.3 Voordelen uit productdiversificatie

203. KPN is in afwezigheid van regulering de enige aanbieder van traditionele ISDN2. ISDN2 neemt echter snel in volume en belang af in de markt door zowel overstap naar IP-telefoniediensten als rationalisatie. Daardoor neemt het voordeel af dat KPN nu heeft door het kunnen aanbieden van ISDN2.
204. Naast ISDN2 biedt KPN IP-telefoniediensten aan voor twee tot en met twaalf gelijktijdige gesprekken. Andere aanbieders van IP-telefoniediensten zijn op dit moment minder goed in staat dan KPN om een volledig IP-productaanbod aan te bieden. Zo kan Ziggo op zijn coaxnetwerk medio 2014 **[vertrouwelijk: XXX XXX XXX XXX XXX XXX XXX XXX XXX XXX XXX XXX XXX XXX XXX XXX XXX X]**.<sup>55</sup> Echter, het voormalige UPC (nu Ziggo)

<sup>54</sup> Tele2 heeft een dekking van **[vertrouwelijk: XXX XXX XX]** ten opzichte van huishoudens en bedrijven op basis van ULL. Daarnaast is Tele2 in staat om aanvullende dekking op HWT in te kopen op regionaal niveau, en binnenkort ook op metroniveau, waarmee Tele2 100% dekking bereikt.

<sup>55</sup> Email Ziggo, eerste antwoorden, 11 juli 2014.

## Besluit Openbaar

51/176

heeft aangegeven [vertrouwelijk: XXX XXX XXX XXX XXX XXX XXX XXX XXX XXX XXX XXX XXX XXX XXX XX XXX XXX XX].<sup>56</sup> Ziggo [vertrouwelijk: XXX ].<sup>57</sup> Aangezien het nog onzeker is hoe dit zich ontwikkelt, acht ACM het niet aannemelijk dat een andere partij dan KPN op korte termijn het gehele (IP-)productaanbod in de markt voor tweevoudige gesprekken zal bieden. Op basis van zakelijk glasvezel biedt Ziggo wel diensten aan tot en met twaalf gelijktijdige gesprekken,<sup>58</sup> maar FttO is vanwege de hoge kosten vaak niet geschikt voor het aanbieden van (alleen) telefoniediensten in de tweevoudige markt.

205. KPN is in afwezigheid van telefoniespecifieke regulering de enige partij in de markt voor tweevoudige gesprekken die alle diensten in de markt aanbiedt. Overige marktpartijen zijn hier niet toe in staat. KPN heeft daardoor een voordeel. ACM verwacht dat dit voordeel gedurende de reguleringsperiode langzaam afneemt, als ISDN2 zoals verwacht minder belangrijk wordt en Ziggo een breder aanbod IP-telefoniediensten ontwikkelt.

### Conclusie

206. Gelet op het voorgaande concludeert ACM dat KPN's voordelen uit productdiversificatie bijdraagt aan AMM van KPN. Dit geldt met name voor zakelijke afnemers.

#### 4.4.4 Schaalvoordelen

207. Met de levering van tweevoudige gespreksdiensten behaalt KPN kostenvoordelen doordat hij een omvang heeft die vele malen groter is dan die van andere partijen. Deze voordelen doen zich in eerste instantie voor, omdat de levering van tweevoudige gespreksdiensten over een eigen netwerk gepaard gaat met hoge vaste en lage marginale kosten. Deze hoge vaste netwerkkosten kan KPN door zijn schaal over veel meer afnemers verdelen (in verschillende markten) dan een kleinere aanbieder met een beperkte schaal. Schaalvoordelen hebben als effect dat andere marktpartijen minder eenvoudig kunnen overgaan tot de uitrol van een nieuw aansluitnetwerk. Een marktpartij zal eerst een voldoende grote schaal moeten hebben om met dit nieuwe netwerk effectief te kunnen concurreren met een concurrent die reeds beschikt over schaalvoordelen. De schaalvoordelen van KPN werken daarom ook als toetredingsbarrière.

<sup>56</sup> Email UPC, vragen ACM – VT, 15 juli 2014.

<sup>57</sup> Email Ziggo, eerste antwoorden, 11 juli 2014.

<sup>58</sup> [Vertrouwelijk: XXX XX] Email Ziggo, eerste antwoorden, 11 juli 2014. Email UPC, vragen ACM – VT, 15 juli 2014.

208. De schaalvoordelen van KPN worden verminderd door de aanwezigheid van hoger gelegen regulering. Deze regulering stelt andere aanbieders immers in staat diensten te leveren tegen de gemiddelde netwerkkosten van KPN. Hierdoor worden de relatieve schaalnadelen van andere aanbieders verminderd.

*Conclusie*

209. Hoewel schaalvoordelen worden verminderd in aanwezigheid van hoger gelegen regulering ontleent KPN hieraan nog steeds voordeel ten opzichte van aanbieders zonder of met een beperkte netwerkdekking. ACM concludeert dat schaalvoordelen een factor vormen die bijdraagt aan een AMM-positie van KPN op de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten.

**4.4.5 Breedtevoordelen**

210. KPN biedt verschillende typen diensten aan via zijn netwerk, waaronder enkelvoudige, tweevoudige en meervoudige gespreksdiensten maar ook wholesalediensten voor datacommunicatie, breedband internettoegang en televisie. De capaciteit van het netwerk van KPN wordt hierdoor efficiënter benut, wat KPN kostenvoordelen oplevert. De hoge vaste kosten die KPN moet maken voor zijn netwerk, kunnen worden gespreid over de verschillende diensten die over het netwerk worden aangeboden. Naast KPN hebben ook de kabelaars breedtevoordelen. Via het kabelnetwerk kunnen ook meerdere diensten worden aangeboden, zodat de kosten voor het kabelnetwerk kunnen worden verdeeld. Door deze breedtevoordelen hebben KPN en de kabelaars kostenvoordelen ten opzichte van andere aanbieders. KPN heeft echter ook kostenvoordelen ten opzichte van de kabelbedrijven omdat kabelbedrijven in beperktere mate diensten aanbieden op de markt voor tweevoudige en meervoudige gespreksdiensten en zakelijke diensten in het algemeen.

211. De breedtevoordelen van KPN ten opzichte van andere aanbieders worden verminderd door de aanwezigheid van hoger gelegen regulering. Deze regulering stelt andere aanbieders immers in staat diensten te leveren tegen de gemiddelde netwerkkosten van KPN.

*Conclusie*

212. Hoewel breedtevoordelen worden verminderd in aanwezigheid van hoger gelegen regulering ontleent KPN nog steeds voordeel ten aanzien van aanbieders met geen of een beperkte netwerkdekkingsgraad. ACM concludeert dat breedtevoordelen een factor vormen die bijdraagt aan een AMM-positie van KPN op de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten.



#### **4.4.6 Overstapkosten en -drempels**

213. Omdat de vraag op wholesaleniveau een directe afgeleide is van de vraag op retailniveau, zal voor de vraag of sprake is van overstapdrempels op wholesaleniveau gekeken moeten worden naar de (gepercipieerde) overstapdrempels op retailniveau. Deze zullen op wholesaleniveau dan ook in vergelijkbare mate voorkomen. Hierbij acht ACM van belang dat KPN de aanbieder is van nagenoeg alle ISDN2-diensten. Ook immateriële activa, zoals naamsbekendheid en reputatie spelen een rol in de mate van overstap die plaatsvindt.
214. In het kader van de combineerde afname worden bepaalde eisen gesteld aan gespreksdiensten ten aanzien van beschikbaarheid en kwaliteit. Zakelijke eindgebruikers verkiezen ISDN2 vaak boven VoB2. ISDN2 is, althans in de perceptie van deze eindgebruikers, superieur aan VoB2. Daarnaast kan met name bij meervoudige ISDN2 een rol spelen dat bij een overstap naar VoB investeringen in bijvoorbeeld een nieuwe telefooncentrale of telefoontoestellen nodig zijn.

#### *Conclusie*

215. ACM concludeert dat de overstapdrempels van ISDN2 naar VoB2 een factor vormen die bijdraagt aan een AMM-positie van KPN op de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten.

#### **4.4.7 Ontbreken van kopersmacht**

216. Zoals in paragraaf 3.1 is beschreven is de wholesalemarkt een afspiegeling van de retailmarkt en bestaat deze wholesalemarkt derhalve voornamelijk uit interne leveringen. KPN is de enige partij die wholesalediensten extern levert. Het marktaandeel van KPN op de retailmarkt op basis van interne leveringen is zo groot ten opzichte van de externe afname dat geen sprake is van tegenwerkende kopersmacht.

#### *Conclusie*

217. ACM concludeert dat afwezigheid van kopersmacht een factor is die bijdraagt aan een AMM-positie van KPN op de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten.

#### **4.4.8 Toetredingsdrempels**

218. Toetreding tot de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten gaat gepaard met aanzienlijke kosten. Het betreft onder ander de kosten die gemoeid zijn met de benodigde infrastructuur om tweevoudige gespreksdiensten te kunnen aanbieden. Hierdoor is het voor een aanbieder relatief moeilijk om toe te treden. Immers, de meeste

## Besluit Openbaar

investeringen zijn 'sunk costs', ofwel kosten die niet kunnen worden terugverdiend door een partij die besluit de markt te verlaten. Hierdoor is er geen sprake van een markt waar partijen makkelijk kunnen toe- of uittrreden.

219. In het algemeen nemen toetredingsdrempels af als gevolg van hoger gelegen regulering. Partijen hoeven in dat geval minder te investeren in infrastructuur. Tele2, de grootste alternatieve partij die gebruik maakt van het aansluitnetwerk van KPN heeft een dekking van **[vertrouwelijk: XXX XXX ]** tot op het niveau van de aansluitlijn<sup>59</sup> en is dus voor een landelijk aanbod van ISDN-2 nog steeds afhankelijk van wholesalespreksdiensten.

220. Hoewel ACM constateert dat in aanwezigheid van hoger gelegen regulering toetredingsdrempels afnemen, worden deze niet geheel weggenomen.

### *Conclusie*

221. ACM concludeert dat toetredingsdrempels een factor vormen die bijdraagt aan een AMM-positie van KPN op de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten.

### **4.4.9 Conclusie**

222. In het voorgaande heeft ACM vastgesteld dat KPN in afwezigheid van telefonie specifieke regulering beschikt over een marktaandeel van 70-80 procent **[vertrouwelijk: XX XXX]** in Q3 2014 op de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten. De verwachting is dat dit marktaandeel in de komende periode zal dalen naar ongeveer 40-55 procent **[vertrouwelijk: XXX XXX XX]** eind 2019 in afwezigheid van regulering. Ondanks deze daling blijft het marktaandeel hoog tot zeer hoog. Het marktaandeel van KPN gedurende de hele reguleringsperiode is op zichzelf een sterke indicatie van AMM van KPN op deze markt.

223. Dit wordt ondersteund door de andere criteria die ACM heeft onderzocht. KPN beschikt de komende reguleringsperiode over een blijvend netwerkdekkingsvoordeel en voordelen uit productdiversificatie. Ook is er geen sprake van disciplinerende als gevolg van kopersmacht en/of potentiële concurrentie. Dit zijn alle indicaties van AMM van KPN.

<sup>59</sup> Tele2 kan met deze netwerkdekking slechts maximaal **[vertrouwelijk: XXX XXX]** van haar klantlocaties van ISDN2-diensten voorzien op basis van ULL. Bron: paragraaf 7.4.3.2 van het marktanalysebesluit VT 2012.

224. ACM concludeert om bovenstaande redenen dat KPN, in afwezigheid van telefoniespecifieke regulering beschikt over AMM op de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten.

#### 4.5 Meervoudige gespreksdiensten

225. ACM onderzoekt in deze paragraaf de marktmacht van de aanbieder(s) die actief zijn op de wholesalemarkt voor meervoudige gespreksdiensten. KPN is op deze markt de grootste aanbieder. De markt bestaat voornamelijk uit interne leveringen. KPN is de enige partij die wholesalespreksdiensten levert aan derden.

##### 4.5.1 Marktaandelen

226. In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de historische marktaandelen op de retailmarkt van meervoudige gespreksdiensten (in aanwezigheid van bestaande regulering).

	Q4 2012	Q4 2013	Q3 2014	Q4 2015
KPN	55-60% [XXX]	45-50% [XXX]	45-50% [XXX]	40-45% [XXX]
Tele2	20-25% [XXX]	20-25% [XXX]	25-30% [XXX]	25-30% [XXX]
Ziggo	10-15% [XXX]	10-15% [XXX]	10-15% [XXX]	10-15% [XXX]
Vodafone	0-5% [XXX]	5-10% [XXX]	5-10% [XXX]	10-15% [XXX]
Verizon	5-10% [XXX]	0-5% [XXX]	0-5% [XXX]	0-5% [XXX]
BT	0-5% [XXX]	0-5% [XXX]	0-5% [XXX]	0-5% [XXX]
Overig	5%	3%	1%	3%

**Tabel 9 Marktaandelen van partijen op de retailmarkt voor meervoudige VT, o.b.v. licenties (in aanwezigheid van alle regulering).**

227. Net als in de analyse van de markt voor tweevoudige gespreksdiensten wordt ook hier het wholesale marktaandeel afgeleid van het retailmarktaandeel door bij KPN de CPS/WLR-leveringen erbij te tellen, en deze bij de andere aanbieders in mindering te brengen. De marktaandelen op de wholesalemarkt voor meervoudige gespreksdiensten zien er dan als volgt uit.

	Q4 2012	Q4 2013	Q3 2014	Q4 2015
KPN	55-60% [XXX]	50-55% [XXX]	45-50% [XXX]	40-45% [XXX]
Tele2	20-25% [XXX]	20-25% [XXX]	25-30% [XXX]	25-30% [XXX]
Ziggo	10-15% [XXX]	10-15% [XXX]	10-15% [XXX]	10-15% [XXX]
Vodafone	0-5% [XXX]	5-10% [XXX]	5-10% [XXX]	10-15% [XXX]
Verizon	5-10% [XXX]	0-5% [XXX]	0-5% [XXX]	0-5% [XXX]
BT	0-5% [XXX]	0-5% [XXX]	0-5% [XXX]	0-5% [XXX]
Overig	5%	3%	1%	3%

**Tabel 10 Marktaandelen op de wholesalemarkt voor meervoudige gespreksdiensten in afwezigheid van telefoniespecifieke regulering, o.b.v. licenties.**

228. KPN heeft het hoogste marktaandeel. De grootste concurrenten van KPN op de wholesalemarkt voor meervoudige gespreksdiensten zijn Tele2 en Ziggo. Uit de tabel blijkt dat het marktaandeel van KPN in de afgelopen jaren gestaag is gedaald ten gunste van het marktaandeel van Tele2 en Vodafone. Het marktaandeel van Ziggo is stabiel gebleven.
229. De concurrenten van KPN hebben sinds 2013 gezamenlijk een nagenoeg even groot marktaandeel als KPN. Zij realiseren deze aansluitingen grotendeels via eigen infrastructuur of op basis van hoger gelegen (gereguleerde) bouwstenen (ULL en HWT), en in beperkte mate op basis van CPS/WLR (2,5 procent van de marktomvang).

## Besluit Openbaar

57/176

Bouwstenen (*1000)	Q4 2012	Q1 2013	Q2 2013	Q3 2013	Q4 2013	Q1 2014	Q2 2014
Eigen infra	5,23	4,94	4,70	4,70	4,07	4,14	3,78
Ontbundelde toegang	5,33	5,30	5,22	5,44	5,58	5,49	5,45
Wholesale huurlijnen (ILL)	1,16	1,25	1,35	1,31	1,30	1,29	1,28
Hoge kwaliteit WBT	2,19	2,38	2,55	2,62	2,88	3,01	3,01
(CPS/)WLR	0,45	0,46	0,47	0,59	0,90	0,90	0,70
Totaal aansluitingen meervoudig (niet KPN)	14,4	14,4	14,3	14,7	14,8	14,8	14,2
Marktaandeel concurrentie	[XXX]	[XXX]	[XXX]	[XXX]	[XXX]	[XXX]	[XXX]
	45-50%	45-50%	45-50%	45-50%	45-50%	50-55%	50-55%

**Tabel 11 Volumes en bouwstenen van de gezamenlijke alternatieve aanbieders, o.b.v. aansluitingen.**

230. In afwezigheid van CPS/WLR zouden partijen een deel van hun afzet niet kunnen realiseren. Dit deel moet worden omgeslagen over de andere aanbieders op basis van de marktaandelen die zijn gerealiseerd zonder gebruik van WLR/CPS. KPN heeft dan een marktaandeel van 45-50 procent **[vertrouwelijk: XXX XXX X]** in Q3 2014.

### Prospectieve analyse

231. Het startpunt van de prospectieve analyse is de retailanalyse in aanwezigheid van alle regulering.<sup>60</sup> Daarin zal het marktaandeel van KPN van 45-50 procent (in 2014) prospectief dalen naar 25-35 procent in 2019. Net als in het huidige marktaandeel is een belangrijke verklaring voor de verdere daling van het marktaandeel, de verder voortzettende rationalisatie die vooral KPN treft.

	2015	2016	2017	2018	2019
<b>KPN</b>	45-50% [XXX]	40-45% [XXX]	35-40% [XXX]	30-40% [XXX]	25-35% [XXX]
<b>TELE2</b>	20-25% [XXX]	20-25% [XXX]	20-30% [XXX]	20-30% [XXX]	20-35% [XXX]
<b>ZIGGO</b>	10-15% [XXX]	15-20% [XXX]	15-20% [XXX]	15-20% [XXX]	15-20% [XXX]
<b>Overig</b>	20%	23-24%	25-26%	26-29%	22-30%

**Tabel 12 Prospectieve marktaandelen op de retailmarkt voor meervoudige gespreksdiensten, in aanwezigheid van alle regulering.**

232. Op basis van de huidige marktaandelen in Q4 2015 daalt het marktaandeel van KPN sneller dan op basis van bovenstaande prospectieve analyse werd verwacht. Op basis van

<sup>60</sup> Zie Annex A van dit besluit.

extrapolatie van de waargenomen trend verwacht ACM dat KPN eind 2019 een marktaandeel zal behalen van tussen 25 en 30 procent.

233. In afwezigheid van WLR/CPS dient het marktaandeel van partijen hiervoor gecorrigeerd te worden. De markt bestaat, op basis van eigen infrastructuur en gereguleerde bouwstenen, grotendeels uit interne leveringen. Het marktaandeel dat is gerealiseerd op basis van WLR/CPS moet aan de andere partijen worden toegerekend. Het prospectieve marktaandeel van KPN in 2019 zal daarbij dalen naar circa 25-35 **[vertrouwelijk: XXXX]** procent.

<i>Vertrouwelijk</i>	2015	2016	2017	2018	2019
<b>KPN</b>	45-50% [XXX]	40-45% [XXX]	35-40% [XXX]	30-40% [XXX]	25-35% [XXX]
<b>TELE2</b>	20-25% [XXX]	20-30% [XXX]	20-30% [XXX]	20-35% [XXX]	20-35% [XXX]
<b>ZIGGO</b>	10-15% [XXX]	15-20% [XXX]	15-20% [XXX]	15-20% [XXX]	15-20% [XXX]
<b>Vodafone</b>	5-10% [XXX]	10-15% [XXX]	10-15% [XXX]	15-20% [XXX]	15-20% [XXX]
<b>Verizon</b>	0-5% [XXX]	0-5% [XXX]	0-5% [XXX]	0-5% [XXX]	0-5% [XXX]
<b>BT</b>	0-5% [XXX]	0-5% [XXX]	0-5% [XXX]	0-5% [XXX]	5-10% [XXX]
<b>Overige</b>	1-2%	0-3%	2-3%	0-1%	0-1%

**Tabel 13 Prospectieve marktaandelen in afwezigheid van telefoniespecifieke regulering.**

234. Net als bij de verwachte marktaandelen in aanwezigheid van telefoniespecifieke regulering laten huidige marktaandelen zien dat KPN's marktaandeel sneller is gedaald dan verwacht. Als op basis van extrapolatie een inschatting wordt gemaakt van de verwachte marktaandelen in de komende reguleringsperiode, zal KPN eind 2019 over een marktaandeel beschikken van ongeveer tussen 25 en 30 procent.

*Conclusie*

235. De hoogte van het marktaandeel van KPN op de wholesalemarkt voor meervoudige gespreksdiensten en de verwachte daling hierin zijn op zichzelf geen indicaties voor AMM. Uit de analyse van de overige indicatoren zal moeten blijken of desondanks sprake is van AMM.

#### **4.5.2 Controle over niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur**

236. Om wholesale meervoudige gespreksdiensten te kunnen aanbieden, dienen partijen te beschikken over (toegang tot) infrastructuur. Netwerkdkking is daarbij belangrijk op de zakelijke markt. Een zakelijk contract omvat namelijk vaak aansluitingen (en verkeer) voor verschillende locaties. Als een aanbieder een locatie niet kan aansluiten, kan hij dus geen aanbod doen voor dat contract.
237. KPN heeft landelijke dekking voor alle diensten, voor zowel ISDN als voor VoB/HV. De grootste concurrenten in deze markt zijn Tele2 en Vodafone. Door ULL- en HWT-regulering kunnen andere partijen nationale dekking realiseren. Tele2 is echter de enige partij die op dergelijke schaal is uitgerold en hier gebruik van kan maken.<sup>61</sup> Vanwege de hogere retailprijs, in vergelijking met ISDN-2, is het op de markt voor meervoudige gespreksdiensten economisch haalbaar om op basis van ULL en/of ILL (als onderdeel van de gereguleerde HWT-markt) ISDN-diensten aan te bieden. Door ULL en HWT-regulering heeft KPN derhalve geen voordelen uit zijn netwerkdkking ten opzichte van Tele2, wat betreft ISDN-diensten.
238. Bovendien is op basis van deze regulering is een HWT-markt ontstaan op nationaal niveau waarbij andere partijen (zoals Vodafone) WBT kunnen inkopen bij KPN en Tele2, ten behoeve van VoB/HV. KPN heeft derhalve geen netwerkdckingsvoordelen ten opzichte van Tele2 en Vodafone wat betreft HV en VoB.
239. Het aansluitnetwerk van Ziggo heeft vrijwel landelijke dekking (circa 90 procent). Ziggo heeft echter een beperkte dekking op bedrijventerreinen. Dit beperkt Ziggo in zijn mogelijkheden om meervoudige gespreksdiensten te kunnen aanbieden. Bovendien worden over coaxnetwerken alleen VoB-diensten aangeboden. KPN heeft derhalve wel netwerkdckingsvoordelen ten opzichte van Ziggo.

#### *Conclusie*

240. Omdat zowel KPN's netwerk ten behoeve van ISDN als ten behoeve van VoB reeds is gerepliceerd, concludeert ACM dat controle over niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur geen factor vormt die bijdraagt aan een AMM-positie van KPN op de wholesalemkt voor meervoudige gespreksdiensten.

---

<sup>61</sup> Tele2 heeft een dekking van **[vertrouwelijk: XXX XXX]** ten opzichte van huishoudens en bedrijven op basis van ULL. Daarnaast is Tele2 in staat om aanvullende dekking op HWT in te kopen op regionaal niveau, en binnenkort ook op metroniveau.

#### **4.5.3 Productdiversificatie**

241. Omdat KPN actief is op alle markten en marktsegmenten (zowel traditionele als IP-gebaseerde telefonie-diensten) is hij in staat om in geval van een gebundelde vraag, een aanbod te doen.
242. Ten opzichte van Tele2 beschikt KPN over een uitgebreider zakelijk mobiel aanbod. Ten opzichte van Vodafone beschikt KPN over een sterk vast aanbod (traditionele telefoniediensten, zakelijke netwerkdiensten en breedband internettoegang).
243. De meervoudige gespreksdiensten worden bijna zonder uitzondering verkocht in bundels met andere zakelijke diensten. Voorbeelden van die diensten zijn PSTN, tweevoudige gespreksdiensten en mobiele diensten. Ook worden de meervoudige gespreksdiensten in bundels verkocht: traditionele telefoniediensten (PSTN en ISDN) en VoB / Hosted Voice. Een aanbieder die niet het hele palet aan producten kan aanbieden, zal niet eenvoudig succesvol kunnen deelnemen aan een (openbare) aanbesteding (of andere vorm van inkoop).
244. Uit een inventarisatie van de aanbestedingen en vergelijkbare commerciële procedures van marktpartijen voor 2012 en 2013 heeft ACM een beeld gevormd van de positie van verschillende marktpartijen<sup>62</sup> bij aanbestedingen en de mate waarin zij succesvol zijn in het winnen van aanbestedingen. ACM heeft marktpartijen gevraagd naar aanbestedingen voor de levering van vaste telefoniediensten waarbij minimaal een meervoudige aansluiting (ISDN15/20/30) werd gevraagd voor 2012 en 2013. Vaak zijn ook PSTN-aansluitingen onderdeel van grote aanbestedingen. Zo geeft KPN aan dat in vrijwel alle trajecten waar klanten traditionele telefonie is geboden, dit een gecombineerde afname betreft op (bestaande) PSTN- en ISDN-lijnen. Ook wordt steeds meer gevraagd om combinaties van vast en mobiel.
245. Uit onderzoek van Dialogic blijkt eveneens dat in aanzienlijke mate een gecombineerde afname van meerdere typen aansluitingen (met name PSTN/ISDN2/ISDN30) binnen het midden- en grootbedrijf plaatsvindt.
246. Met de regulering van de voornaamste bouwstenen voor meervoudige gespreksdiensten zijn de voordelen van KPN reeds op hoger gelegen markten

<sup>62</sup> KPN, Tele2, UPC, Verizon, BT, Colt, Ziggo, Esprit, Vodafone, Voiceworks. ACM is afhankelijk van de door partijen opgeleverde data.



## Besluit Openbaar

geremedieerd, waardoor KPN op de wholesalemarkt voor meervoudige gespreksdiensten niet beschikt over voordelen uit productdiversificatie.

### *Conclusie*

247. ACM concludeert dat productdiversificatie niet bijdraagt aan een mogelijke AMM-positie van KPN.

#### **4.5.4 Overstapkosten en -drempels**

248. Omdat de vraag op wholesaleniveau een directe afgeleide is van de vraag op retailniveau, zal voor de vraag of sprake is van overstapdrempels op wholesaleniveau gekeken moeten worden naar de (gepercipieerde) overstapdrempels op retailniveau. Deze zullen op wholesaleniveau dan ook in vergelijkbare mate voorkomen.

249. De belangrijkste overstapdrempels die eindgebruikers in deze markt percipiëren zijn de kosten die samenhangen met de overstap naar een andere aanbieder, zoals investeringen in telefoniecentrales en randapparatuur. Ook immateriële activa, zoals naamsbekendheid en reputatie spelen een rol in de mate van overstap die plaatsvindt.

### *Conclusie*

250. ACM concludeert dat de overstapdrempels een factor vormt die bijdraagt aan een mogelijke AMM-positie van KPN op de wholesalemarkt voor meervoudige gespreksdiensten.

#### **4.5.5 Ontbreken van kopersmacht**

251. Partijen die zelf niet over een aansluitnetwerk beschikken, zijn in hoge mate afhankelijk van KPN als aanbieder met een landelijk dekkend netwerk. Met de regulering van ULL en HWT is deze afhankelijkheid grotendeels weggenomen en kunnen partijen op basis hiervan intern aan zichzelf leveren.

252. Zoals uit Tabel 11 kan worden afgeleid wordt 27% van de leveringen van de concurrenten van KPN gerealiseerd op basis van het eigen netwerk van partijen en op basis van gereguleerde bouwstenen.

### *Conclusie*

253. ACM concludeert dat afwezigheid van kopersmacht geen factor is die bijdraagt aan een AMM-positie van KPN op de wholesalemarkt voor meervoudige gespreksdiensten.

61/176

#### **4.5.6 Conclusie**

254. Het marktaandeel van KPN op de wholesalemarkt voor meervoudige gespreksdiensten is op zichzelf geen indicatie voor AMM. KPN heeft weliswaar de controle over niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur, maar door de regulering van de hoger gelegen markten ontleent hij hier geen voordelen uit die bijdragen aan een mogelijke AMM-positie van KPN op de wholesalemarkt voor meervoudige gespreksdiensten.
255. Met de regulering van de voornaamste bouwstenen voor meervoudige gespreksdiensten (ULL en HWT) zijn de voordelen van KPN reeds op hoger gelegen markten geremedieerd, waardoor KPN op de wholesalemarkt voor meervoudige gespreksdiensten ook niet beschikt over voordelen uit productdiversificatie.
256. ACM concludeert dat de overstapdrempels een factor zijn die bijdragen aan een mogelijke AMM-positie van KPN op de wholesalemarkt voor meervoudige gespreksdiensten. Echter met het sterk afnemende marktaandeel van KPN zal dit voordeel gedurende de reguleringsperiode, naar verwachting verder afnemen.
257. ACM concludeert dat afwezigheid van kopersmacht geen factor is die bijdraagt aan een AMM-positie van KPN op de wholesalemarkt voor meervoudige gespreksdiensten.
258. Op basis van het marktaandeel en de aanvullende criteria concludeert ACM dat geen sprake is van AMM op de wholesalemarkt voor meervoudige gespreksdiensten.

#### **4.6 Conclusie**

259. In dit hoofdstuk heeft ACM vastgesteld, op basis van marktaandelen en aanvullende criteria, dat KPN AMM heeft op de in hoofdstuk 3 afgebakende relevante wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten. ACM heeft tevens geconcludeerd dat KPN geen AMM heeft op de wholesalemarkten voor enkelvoudige en meervoudige gespreksdiensten.

## 5 Potentiële mededingingsproblemen

### 5.1 Inleiding

260. 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.

261. ACM onderzoekt in dit hoofdstuk welke potentiële mededingingsproblemen de AMM-positie van KPN veroorzaakt. Op dit moment zijn de wholesalemarkten voor enkelvoudige, tweevoudige en meervoudige gespreksdiensten 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 KPN in afwezigheid van regulering de mogelijkheid en de prikkel zou hebben om mededingingsbeperkend gedrag te vertonen.

262. In paragraaf 5.2 beschrijft ACM het analysekader. In paragraaf 5.3 analyseert ACM of KPN in potentie de prikkel en de mogelijkheid heeft om de mededinging op de wholesalemarkt tweevoudige gespreksdiensten te beperken. In paragraaf 5.3.5 concludeert ACM welke potentiële mededingingsproblemen zich voordoen op de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten.

### 5.2 Analyse kader voor mededingingsproblemen

263. De European Regulators Group (hierna: ERG) heeft een gemeenschappelijk standpunt opgesteld voor het identificeren van mededingingsproblemen en passende verplichtingen.<sup>63</sup> ACM hanteert dit gemeenschappelijk standpunt als analysekader voor het identificeren van potentiële mededingingsproblemen op de markt tweevoudige gespreksdiensten. De ERG maakt onderscheid tussen drie categorieën mededingingsproblemen:

- Leveringsweigering/toegangsweigering (hierna: toegangsweigering)
- Niet-prijsgerelateerde mededingingsproblemen:
  - discriminatoir gebruik of het achterhouden van informatie;
  - oneigenlijk gebruik van informatie over concurrenten;

<sup>63</sup> 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.

## Besluit Openbaar

- vertragingstactieken;
- onbillijke voorwaarden;
- kwaliteitsdiscriminatie;
- strategisch productontwerp; en
- koppelverkoop;
- Prijsgerelateerde mededingingsproblemen:
  - prijsdiscriminatie;
  - buitensporig hoge prijzen; en
  - marge-utholling.

264. 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.<sup>64</sup> De prikkel mag ACM vaststellen op grond van algemene overwegingen over het rationele gedrag van op maximalisering van winst gerichte ondernemingen.<sup>65</sup> De AMM-partij hoeft geen concrete plannen te hebben om over te gaan tot het mededingingsbeperkende gedrag<sup>66</sup> en ACM hoeft niet aan te tonen dat de mededingingsproblemen zich met absolute zekerheid zullen voordoen.<sup>67</sup> ACM onderzoekt hieronder of KPN de mogelijkheid en de prikkel heeft 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 1.1).

### 5.3 Tweevoudige gespreksdiensten

#### 5.3.1 Toegangsweigering

265. In deze paragraaf wordt onderzocht in hoeverre KPN in afwezigheid van telefoniespecifieke regulering de mogelijkheid en de prikkel heeft om toegang tot zijn infrastructuur te weigeren en wat daarvan het effect is.

#### *Analyse*

266. ACM heeft in hoofdstuk 3 bepaald dat de markt voor tweevoudige gesprekken bestaat uit ISDN1- en ISDN2-aansluitingen (inclusief gestapelde aansluitingen) en IP-telefoniediensten met een gegarandeerde verbinding voor 2 t/m 12 gelijktijdige gesprekken,

<sup>64</sup> 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.

<sup>65</sup> CBb 30 september 2011, LJN: BT6098 (VT 2009).

<sup>66</sup> CBb 30 september 2011, LJN: BT6098 (VT 2009).

<sup>67</sup> CBb 24 juli 2007, LJN: BB0186.

## Besluit Openbaar

zijnde VoB2t/m12 en Hosted Voice t/m 100 seats en het verkeer hierover. ACM heeft bepaald dat de wholesalem Markt een afspiegeling is van de retailmarkt en dat KPN op de wholesalem Markt een AMM-positie heeft.

267. De onderliggende infrastructuur op de wholesalem Markt voor tweevoudige gespreksdiensten bestaat vooral uit koperen aansluitlijnen. Kabelaanbieders beschikken weliswaar over hun eigen coax-aansluitnetwerk, maar dit betreft niet een met dat van KPN vergelijkbaar netwerk. Het coax-netwerk is niet geschikt voor het aanbieden van klassieke telefoniediensten. Daarnaast heeft de kabel een beperkte netwerkdekking op de zakelijke markt. Hierdoor heeft KPN op deze markten de controle over niet-gemakkelijk te repliceren infrastructuur. De kabelaanbieders beschikken gezamenlijk over een aanzienlijk lager marktaandeel dan KPN op de wholesalem Markt voor tweevoudige gespreksdiensten. De concurrentiedruk vanuit de kabelaanbieders op KPN is dus nog beperkt. Als alternatief voor een eigen aansluitnetwerk kunnen concurrenten van KPN de hoger gelegen wholesalediensten ULL, ILL-2Mbit/s en WBT inkopen.
268. Op de wholesalem Markt voor tweevoudige gespreksdiensten is ISDN2 nog steeds de standaard.<sup>68,69</sup> Concurrenten van KPN bieden ISDN2 voornamelijk<sup>70</sup> aan met behulp van de toegangsdiensten WLR (aansluiting) en gespreksopbouw (CPS). Aanbieders die uitsluitend de telefoniedienst ISDN2 willen aanbieden, kunnen dat niet op een economisch rendabele wijze doen met behulp van de wholesalebouwsteen WBT en ULL. Dit met name omdat deze toegangsvorm ziet op toegang ten behoeve van een breedband internetdienst in combinatie met internettelefonie.
269. Naar het oordeel van ACM heeft KPN als dominante aanbieder op de wholesalem Markt voor tweevoudige gespreksdiensten een prikkel om toegang tot zijn netwerk te weigeren dan wel slechts te leveren onder niet-concurrerende voorwaarden. Door vrijwillig onder concurrerende voorwaarden toegang tot zijn netwerk te bieden, zou KPN namelijk de gelegenheid creëren tot meer concurrentie op de desbetreffende retailmarkt, wat ten koste zou gaan van KPN's eigen positie op die retailmarkt.

<sup>68</sup> Dialogic (2014): Het gedrag en de behoeften van zakelijke afnemers van zakelijke netwerkdiensten en vaste telefonie, 23 april 2014.

<sup>69</sup> Uit Telecommonitor-cijfers 3Q2014 blijkt dat circa 65% van het aantal gerapporteerde licenties bestaat uit traditionele ISDN-licenties.

<sup>70</sup> Uit Telecommonitor-cijfers 3Q2014 blijkt dat circa 7% op de wholesale tweevoudige gesprekkenmarkt bestaat uit WLR/CPS-aansluitingen, en 0-5% [vertrouwelijk: XXX XXX XXX XXX] voor het totaal van ULL-, ILL-2Mbit/s- en WBT-inkoop. Daarnaast bestaat circa 10-15% [vertrouwelijk: XXX] uit concurrentie op basis van eigen infrastructuur (voornamelijk coax).

270. Het effect van toegangsweigering zal zijn dat concurrenten van KPN op het grootste segment van de retailmarkt voor tweevoudige gesprekdiensten niet in staat zijn op een economisch rendabele wijze diensten aan te bieden, waardoor concurrenten mogelijk uit de markt zullen treden en potentiële concurrenten niet tot de markt zullen toetreden. Door toegang te weigeren, kan KPN zich in belangrijke mate onafhankelijk blijven gedragen op de retailmarkt en als gevolg daarvan zal de prijsdruk afnemen (en zijn prijsverhogingen mogelijk) en verminderen de keuzemogelijkheden (in aanbod en aanbieders) en kwaliteit voor eindgebruikers.

*Conclusie*

271. Gelet op het vorenstaande concludeert ACM dat KPN de mogelijkheid en de prikkel heeft om toegang tot zijn vaste telefonienetwerk voor tweevoudige gespreksdiensten te weigeren. Het effect hiervan is dat de mededinging wordt belemmerd, wat in het nadeel is van eindgebruikers.

**5.3.2 Niet-prijsgerelateerde mededingingsproblemen**

272. Aan het potentiële mededingingsprobleem toegangsweigering is een aantal andere potentiële niet-prijsgerelateerde mededingingsproblemen gerelateerd. Het gaat 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) discriminatoir gebruik of het achterhouden van informatie;
- 2) oneigenlijk gebruik van informatie over concurrenten;
- 3) vertragingstactieken;
- 4) onbillijke voorwaarden;
- 5) kwaliteitsdiscriminatie;
- 6) strategisch productontwerp; en
- 7) koppelverkoop.

273. In paragraaf 5.3.1 heeft ACM vastgesteld dat KPN de mogelijkheid en de prikkel heeft om toegang te weigeren en dat dit een negatief effect heeft op de mededinging en de dienstverlening aan eindgebruikers. ACM is van oordeel dat KPN eveneens de mogelijkheid en de prikkel heeft om bovenstaande aan toegangsweigering gerelateerde mededingingsproblemen te veroorzaken. Dit heeft immers de facto hetzelfde effect,

## Besluit Openbaar

namelijk dat de partijen die afhankelijk zijn van toegang worden uitgesloten van toegang tot KPN's netwerk. In de paragrafen 5.3.2.1 tot en met 5.3.2.7 herhaalt ACM dit daarom niet en beperkt zij zich kortheidshalve tot een beschrijving van de potentiële mededingingsproblemen.

### 5.3.2.1 Discriminatoir gebruik of het achterhouden van informatie

274. Een AMM-partij die toegang levert tot haar 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.
275. KPN heeft op de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten de mogelijkheid om informatie ten behoeve van het afnemen van haar toegangsdienst strategisch te gebruiken door deze informatie niet, incompleet, foutief of relatief (te) laat te verlenen. KPN is namelijk de enige partij die over die informatie beschikt; de afnemer is afhankelijk van KPN voor deze informatie.
276. KPN heeft ook een prikkel om genoemde informatie strategisch te gebruiken, gelet op het belang van KPN bij een dominante positie op de onderliggende retailmarkt. ACM neemt hierbij in aanmerking dat tijdige en volledige informatie van groot belang is voor afnemers van toegangs- of opbouwdiensten.
277. Voor KPN kan het een aantrekkelijke strategie zijn om concurrenten op de retailmarkt te benadelen ten opzichte van zijn eigen retaildochters door informatie achter te houden of niet tijdig over te leggen, bijvoorbeeld door een kortingsactie op bepaalde inkooptarieven eerder bekend te maken aan KPN's retailtak dan aan zijn concurrenten, waardoor de concurrenten de mogelijkheid wordt ontnomen om de lagere inkooptarieven te gebruiken in hun bod op de retailmarkt. In dit verband acht ACM van belang dat er sprake is van een 'equal time to market'. Andere partijen dienen voldoende tijd te hebben om hun dienstenportfolio aan te passen aan de nieuwe of gewijzigde wholesalediensten van KPN.
278. Tevens is het voor het op een doelmatige wijze afnemen van bijvoorbeeld de dienst gespreksopbouw nodig dat de afnemers daarvan beschikken over informatie met betrekking tot bijvoorbeeld de netwerktopologie van KPN of technische specificaties van de apparatuur die daarbij wordt gebruikt. Door dergelijke informatie achter te houden of niet tijdig over te leggen, kan KPN de concurrentie op de onderliggende retailmarkt beperken.

67/176

## Besluit Openbaar

279. Het effect van strategisch gedrag op het gebied van informatie zal uiteindelijk zijn dat concurrenten worden verzwakt of zelfs uitgesloten van de retailmarkt. Ingeval concurrenten niet tijdig en volledig kunnen leveren aan hun afnemers, als gevolg van ontijdige en onvolledige informatie, kunnen zij de concurrentiestrijd met KPN moeilijk dan wel uiteindelijk niet meer aangaan.

### 5.3.2.2 Oneigenlijk gebruik van informatie over concurrenten

280. Een AMM-partij die toegang tot haar netwerk levert, krijgt daarmee informatie over concurrenten op onderliggende wholesale- en retailmarkten. Zij kan die informatie oneigenlijk gebruiken om haar positie ten opzichte van haar concurrenten te versterken of haar concurrenten te verzwakken.

281. ACM stelt vast dat KPN op de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten de mogelijkheid heeft om op oneigenlijke wijze gebruik te maken van informatie van zijn concurrenten. Het afnemen van de wholesaledienst telefonieaansluitingen van KPN betekent voor de afnemer van deze dienst dat er informatie aan KPN moet worden overgelegd over het adres van de aansluiting en de nieuwe leverancier. Ook uit de verkeersstromen tussen de afnemer van de wholesaledienst en de wholesaleorganisatie van KPN kan door de retailorganisatie van KPN waardevolle en strategische informatie worden afgeleid. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan informatie over het belprofiel van de eindgebruikers.

282. KPN heeft op voornoemde wholesalemarkt behalve de mogelijkheid ook de prikkel om informatie over concurrenten te gebruiken. Deze informatie biedt KPN namelijk onder meer de mogelijkheid om gericht marketing te bedrijven die erop gericht is de naar de concurrent overgestapte eindgebruiker terug te winnen. KPN kan ook in bepaalde gevallen de verschillende eindgebruikers van zijn concurrenten met naam en toenaam achterhalen, wat bijvoorbeeld aanleiding kan zijn voor gerichte 'win back'-activiteiten. Het gevolg van deze win back van klanten door het oneigenlijk gebruik van informatie, is dat de concurrenten van KPN klanten en marktaandeel verliezen.

### 5.3.2.3 Vertragingstactieken

283. Vertragingstactieken van een AMM-partij beogen te verhinderen dat andere aanbieders binnen een redelijke termijn wholesalediensten kunnen afnemen. De aanbieder met AMM voorkomt daarmee dat een afnemer zijn toegangsdienst op een effectieve en efficiënte wijze kan afnemen. Ook kan een AMM-partij zichzelf bevoordelen.

68/176



## Besluit Openbaar

69/176

284. KPN heeft, als wholesalepartij met AMM waarvan afnemers afhankelijk zijn, de mogelijkheid en de prikkel om op de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten dergelijke vertragingstactieken toe te passen. Doordat KPN eindgebruikers ook op basis van zijn eigen netwerk zou kunnen voorzien van de diensten voor tweevoudige gesprekken, is KPN niet zonder meer afhankelijk van het aanpassen en/of leveren van gespreksdiensten aan zijn wholesaleafnemers. Door het toepassen van vertragingstactieken vergroot KPN de kans om via zijn retailbedrijf direct aan de eindgebruiker te leveren. KPN kan dat bijvoorbeeld doen door het hanteren van lange doorlooptijden voor het overzetten van een dienst, het niet op orde hebben van ondersteunende processen en het niet op orde hebben van beschikbaarheid van de benodigde systemen. Het gevolg hiervan is dat de mogelijkheden voor retailconcurrenten om gespreksopbouw en -toegangsdiensten af te nemen, worden beperkt.

285. Het effect van het toepassen van vertragingstactieken is dat concurrenten van KPN niet of later tot de desbetreffende retailmarkt kunnen toetreden, dan wel dat bestaande concurrenten worden belemmerd in de concurrentie met KPN.

### 5.3.2.4 Onbillijke voorwaarden

286. Een aanbieder met AMM kan onbillijke voorwaarden stellen aan het afnemen van wholesalediensten. Te denken valt aan contractvoorwaarden die niet noodzakelijk zijn voor het afnemen van de wholesaledienst, maar die wel de kosten voor de afnemer verhogen en/of de afname beperken.

287. Voorbeelden van onbillijke voorwaarden die KPN kan hanteren, zijn het stellen van onredelijk hoge zekerheidsstellingen (bijvoorbeeld bij bankgaranties of vooruitbetalingen), het stellen van een verplichting van een onredelijk hoge minimale afname, onredelijke beperkingen in reclame-uitingen of een verbod op het disputeren van rekeningen.

288. KPN heeft door zijn dominante positie de mogelijkheid om op de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten dergelijke onbillijke voorwaarden te stellen bij het aanbod van de wholesalesgespreksdiensten. Aanbieders van standalone diensten op de retailmarkt voor tweevoudige gespreksdiensten zijn afhankelijk van KPN voor de inkoop van wholesalebouwstenen (CPS+WLR) om deze diensten aan te bieden. Omdat er voor hen voor deze wholesalebouwstenen geen alternatieven zijn, zullen zij eerder geneigd zijn akkoord te gaan met door KPN gestelde voorwaarden, zelfs als deze onbillijk zijn.

## Besluit Openbaar

70/176

289. KPN heeft ook de prikkel om op voornoemde wholesalemarkt dergelijke onbillijke voorwaarden te stellen. Het belang van KPN als verticaal geïntegreerde onderneming is in het algemeen niet gediend bij concurrentie dan wel een toename van de concurrentie op de retailmarkt. Door het stellen van onbillijke voorwaarden kan KPN de kosten van concurrenten verhogen of bewerkstelligen dat concurrenten minder klanten kunnen bedienen en onder andere daarmee bereiken dat die concurrentie niet dan wel moeilijker tot stand komt dan wel in stand blijft. Hiermee benadeelt KPN de externe afnemers ten opzichte van zijn eigen retaildochter.
290. Het effect van het stellen van dergelijke onbillijke voorwaarden is dat de concurrenten van KPN minder makkelijk (effectieve) toegang kunnen afnemen en de concurrentie met KPN kunnen aangaan, mogelijk zelfs uittreden dan wel niet of minder gemakkelijk kunnen toetreden tot de desbetreffende retailmarkt.

### 5.3.2.5 Kwaliteitsdiscriminatie

291. Een AMM-partij kan discrimineren in de kwaliteit van de aan verschillende aanbieders geleverde diensten, of tussen andere aanbieders en zichzelf. Daarmee kan een aanbieder met AMM het afnemers bemoeilijken, of zelfs geheel onmogelijk maken om te concurreren op de onderliggende wholesale- en retailmarkten. Wanneer de wholesaledienst die door andere aanbieders wordt gebruikt bijvoorbeeld een slechtere kwaliteit heeft dan de interne levering, zal de retaildienst van de andere aanbieder ook van een slechtere kwaliteit zijn. Eindgebruikers zullen dan eerder gebruik maken van de diensten van de AMM-partij.
292. KPN heeft de mogelijkheid om te discrimineren op het gebied van kwaliteit. Leveringstermijnen, beschikbaarheid, betrouwbaarheid, termijnen voor het oplossen van storingen en de uren waarbinnen storingen worden opgelost, zijn voorbeelden van kwaliteitsaspecten die KPN kan bepalen. Ook door het gebruik van verschillende leverstraten (systemen die noodzakelijk zijn voor het administratief en technisch realiseren van de levering van de wholesaledienst) kunnen verschillen in geleverde kwaliteit ontstaan.

### 5.3.2.6 Strategisch productontwerp

293. Een gedraging die de aanbieder met AMM kan toepassen om toegang te frustreren en externe afnemers te benadelen ten opzichte van zijn eigen retaildochters, is het strategisch ontwerpen van zijn wholesaledienstverlening. Dit betekent dat de aanbieder met AMM zijn netwerk en wholesalediensten zodanig ontwerpt dat externe partijen niet of uitsluitend tegen zeer hoge kosten of na lange tijd gebruik kunnen maken van de dienstverlening.

## Besluit Openbaar

Voorbeelden van het strategisch ontwerpen van diensten zijn het zodanig ontwerpen van het netwerk dat het direct interconnecteren onmogelijk is of uitsluitend tegen zeer hoge kosten kan plaatsvinden (bijvoorbeeld niet-gestandaardiseerde of niet internationaal erkende interconnectieprotocollen), of het zodanig ontwerpen van wholesalediensten dat deze niet of slechts beperkt bruikbaar zijn voor concurrenten.

### Analyse

294. KPN heeft door zijn dominante positie op de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten de mogelijkheid om zijn netwerk en wholesalediensten zodanig te ontwerpen dat externe partijen niet of uitsluitend tegen zeer hoge kosten of na lange tijd gebruik kunnen maken van de dienstverlening. Een voorbeeld is het feit dat wholesaleafnemers om bepaalde producten te kunnen bestellen, gebruik zullen moeten maken van informatie of systemen van KPN. KPN beheert en ontwerpt deze systemen en is dus ook in staat deze zo te ontwikkelen dat concurrenten moeilijk of slechts na lange tijd wholesalespreksdiensten kunnen bestellen of afnemen.
295. Behalve de mogelijkheid heeft KPN op voornoemde wholesalemarkt ook de prikkel om zijn netwerk en wholesalediensten zodanig te ontwerpen dat het voor externe partijen onmogelijk of slechts tegen zeer hoge kosten of na lange tijd mogelijk is om gebruik te kunnen maken van de dienstverlening van KPN. Als verticaal geïntegreerde onderneming heeft KPN belang bij weinig concurrentie op de retailmarkt.
296. Strategisch productontwerp kan tot gevolg hebben dat concurrenten op de retailmarkt voor tweevoudige gespreksdiensten minder makkelijk de concurrentie met KPN kunnen aangaan, mogelijk zelfs uittreden dan wel niet of minder gemakkelijk kunnen toetreden tot de desbetreffende retailmarkt.

### 5.3.2.7 Koppelverkoop

297. Koppelverkoop houdt in dat een AMM-partij andere partijen bij de afname van een wholesaledienst verplicht een of meer andere diensten af te nemen. Een dergelijke praktijk kan op twee manieren de mededinging beperken. Allereerst omdat afnemers gedwongen worden te betalen voor extra diensten die zij niet nodig hebben. Daardoor worden de kosten van andere aanbieders verhoogd en kunnen deze minder goed concurreren met de AMM-partij. Daarnaast kan een AMM-partij door het bundelen van haar AMM-dienst aan andere diensten haar marktmacht mogelijk overhevelen naar andere markten en de concurrentie op die markten beperken.

71/176

## Besluit Openbaar

72/176

298. KPN heeft door zijn dominante positie op de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten de mogelijkheid en de prikkel om de verkoop van de vaste telefoniedienst te koppelen aan de afname van andere producten of faciliteiten. KPN zou bijvoorbeeld de afname van wholesalediensten kunnen koppelen aan de verplichting om allerlei faciliteiten of diensten af te nemen, zoals nummerweergave, doorschakelingsdiensten, extra servicepakketten etc. Een afnemer zou op deze wijze worden gedwongen om meer diensten af te nemen dan de WLR-dienst.
299. KPN heeft ook de prikkel om koppelverkoop toe te passen, niet alleen omdat dit zijn omzet doet vergroten en (wholesale) afnemers op kosten gejaagd worden, maar ook omdat mogelijk daarmee de concurrentie op de markten voor die andere diensten wordt beperkt doordat concurrenten omzet wordt ontnomen wat tot een verslechtering van hun competitieve positie kan leiden. KPN heeft dus de mogelijkheid en de prikkel om bepaalde producten (of faciliteiten) gebundeld aan te bieden.
300. Koppelverkoop kan verzwakking, dan wel uitsluiting van concurrenten op de retailmarkt tot gevolg hebben. Tevens kan dit partijen bemoeilijken tot de retailmarkt toe te treden. Daarnaast kan koppelverkoop het effect hebben dat eindgebruikers meer moeten betalen voor de diensten die zij afnemen.

### 5.3.3 Prijsgerelateerde mededingingsproblemen

301. In de paragrafen 5.3.3.1 tot en met 5.3.4 wordt onderzocht in hoeverre KPN de mogelijkheid en de prikkel heeft om prijsgerelateerde mededingingsproblemen te veroorzaken en wat daarvan het effect is.

#### 5.3.3.1 Buitensporig hoge prijzen

302. Een AMM-partij kan de mogelijkheid en de prikkel hebben om buitensporig hoge prijzen te hanteren. Van een buitensporig hoge prijs is sprake als de prijs niet in een redelijke verhouding staat tot de economische waarde van de geleverde prestatie.<sup>71</sup> Dit kan, eventueel in combinatie met prijsdiscriminatie, leiden tot uitsluiting van concurrentie op de onderliggende retailmarkt.

#### Analyse

303. Het direct inschatten van de excessiviteit van bestaande prijzen is in het geval van bestaande regulering zeer moeilijk. Het is wel mogelijk om de omstandigheden in te

<sup>71</sup> HvJEG 14 februari 1978, zaak 27/76, United Brands, *Jur.* 1978, blz. 207.

## Besluit Openbaar

schatten die het risico van buitensporig hoge prijzen bepalen. Over het algemeen is het risico van buitensporig hoge prijzen hoog als (1) er hoge toetredingsdrempels zijn; (2) er sprake is van AMM; en (3) investeringen en innovaties bij de onderneming met AMM een beperkte rol spelen. Mede omdat in de onderhavige markt sprake is van bestaande regulering, onderzoekt ACM het risico op buitensporig hoge prijzen aan de hand van deze drie criteria.

304. Ten aanzien van de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten heeft ACM reeds in de dominantieanalyse toegelicht dat sprake is van toetredingsdrempels (criterium 1). Op deze wholesalemarkt geldt dat er voor afnemers van de wholesalediensten gespreksopbouw en -toegang geen of slechts zeer beperkt alternatieven beschikbaar zijn voor de afname van ISDN-diensten van KPN. Voor het leveren van ISDN-diensten is sprake van hoge toetredingsdrempels in een situatie zonder telefoniespecifieke wholesalediensten. Partijen moeten dan immers substantiële investeringen doen in de uitrol van het eigen netwerk.
305. Zoals ACM heeft vastgesteld in hoofdstuk 4 bezit KPN een AMM-positie in aanwezigheid van hoger gelegen regulering (criterium 2). Tevens is criterium 3 van toepassing nu voor ISDN-diensten innovaties en investeringen een zeer beperkte rol spelen bij KPN.
306. KPN heeft een verdere prikkel om buitensporig hoge prijzen te hanteren omdat dit uitsluiting van concurrenten op onderliggende markt kan veroorzaken. Gelet op de beperkte aanwezigheid van het eigen netwerk van kabelaanbieders en andere partijen op de retailmarkt voor tweevoudige gespreksdiensten is ACM van oordeel dat het risico op buitensporig hoge prijzen groot is. Door buitensporig hoge prijzen te rekenen voor wholesalesgespreksdiensten nemen de kosten van afnemers toe. Indien deze prijzen hoog genoeg zijn, zullen de afnemers hun retailprijzen moeten verhogen. Indien KPN haar retailtarieven niet hoeft te verhogen, omdat hij kan kruissubsidiëren tussen zijn retailmarge en wholesalemarge, zullen klanten vaker overstappen naar KPN.

### *Conclusie*

307. ACM is van oordeel dat KPN de mogelijkheid en de prikkel heeft om op de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten buitensporig hoge tarieven te hanteren, wat verzwakking, uitholling van de marge en uitsluiting van concurrenten op de retailmarkten en hogere eindgebruikerstarieven tot gevolg kan hebben.

73/176

5.3.3.2 Prijsdiscriminatie

308. 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.
309. 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*

310. Uit de economische literatuur volgt dat om succesvol op prijs te kunnen discrimineren aan een drietal voorwaarden dient te zijn voldaan: (i) de aanbieder dient marktmacht te hebben, (ii) de aanbieder moet in staat zijn verschillende afnemers van elkaar te onderscheiden, en (iii) het moet niet mogelijk zijn voor een afnemer om het product of de dienst door te verkopen.
311. KPN heeft de mogelijkheid om prijsdiscriminatie toe te passen omdat aan de drie hiervoor genoemde voorwaarden wordt voldaan. In de eerste plaats heeft KPN een AMM-positie, waardoor hij in staat is om onafhankelijk van concurrenten en afnemers verschillende tarieven te hanteren. Op de tweede plaats is KPN in staat om verschillende (groepen) afnemers te onderscheiden waarvoor hij verschillende tarieven kan hanteren. KPN zou op deze markt zelfs individuele tarieven per afnemer kunnen hanteren. Immers, er is sprake van een wholesalemarkt met slechts een beperkt aantal grote afnemers. Ten slotte is doorverkoop in dit geval niet mogelijk omdat KPN de lager geprijsde producten niet zal verkopen aan afnemers die deze weer doorverkopen.
312. KPN heeft een prikkel tot prijsdiscriminatie omdat hij als verticaal geïntegreerde onderneming hierdoor de concurrentie op de onderliggende markten kan beperken ten voordele van zichzelf en ten nadele van afnemers en uiteindelijk ook eindgebruikers. Prijsdiscriminatie kan leiden tot uitbuiting van afnemers of via marge-  
uitholling tot marginalisering of zelfs uitsluiting van afnemers, die tevens concurrenten van KPN zijn op de onderliggende retailmarkt. Dit leidt tot een beperking van concurrentie op de onderliggende markt wat in het nadeel is van eindgebruikers.

## Besluit Openbaar

75/176

313. KPN beschikt ook over de prikkel en de mogelijkheid om prijsdiscriminatie toe te passen wat betreft de verschillende externe afnemers onderling. Voor de afnemers die de grootste bedreiging vormen voor KPN's retaildochters kunnen bijvoorbeeld hogere tarieven gerekend worden dan voor andere afnemers.

### *Conclusie*

314. ACM concludeert dat KPN de prikkel en de mogelijkheid heeft om prijsdiscriminatie toe te passen. Het effect hiervan is belemmering van de mededinging op deze en de onderliggende retailmarkt, wat in het nadeel is van eindgebruikers.

### **5.3.4 Marge-uitholling**

315. 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.<sup>72,73</sup> Het kan dus gaan om hoge wholesale- of lage retailtarieven dan wel een combinatie van beide.

316. Als concurrenten als gevolg van marge-uitholling 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.

317. 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-uitholling. Ook lagere dan buitensporig hoge prijzen, en tarieven boven het niveau van rooftprijzen, kunnen leiden tot marge-uitholling bij concurrenten en uitsluitende effecten hebben.

### *Analyse*

318. De AMM-positie van KPN brengt met zich mee dat KPN de mogelijkheid en de prikkel heeft om de marge tussen zijn aanbod voor wholesalespreksdiensten en de tarieven op de onderliggende retailmarkten uit te hollen.

<sup>72</sup> Kamerstukken II 2002/03, 28 851, nr. 3, blz. 119.

<sup>73</sup> Uitholling van marges wordt ook wel een prijsklem genoemd. Alternatieve aanbieders bevinden zich dan in een prijsklem tussen de wholesaletarieven en de retailtarieven die de AMM-aanbieder rekent aan respectievelijk zijn wholesaleafnemers en zijn retaileindgebruikers.

## Besluit Openbaar

76/176

319. ACM is van oordeel dat KPN op de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten in staat is marges van concurrerende ondernemingen uit te hollen door (te) hoge prijzen voor wholesalebouwstenen voor tweevoudige gesprekken te vragen. ACM is van oordeel dat KPN niet langer te lage retailtarieven kan hanteren als gevolg van de ND5 verplichting in het ULL-besluit. Deze verplichting is gewijzigd ten opzichte van de vorige reguleringsperiode waarin de toets niet naar retail gold.
320. Een voorbeeld van een situatie waarin hoge wholesaletarieven kunnen leiden tot marge-uitholling is het toepassen van tariefdifferentiatie tussen eindgebruikers. Wanneer KPN hoge wholesaletarieven hanteert maar deze niet intern doorberekent aan de meest prijsgevoelige klanten, dan kan KPN ook deze prijsgevoelige klanten behouden. KPN is door zijn schaal- en breedtevoordelen in staat om deze kosten bij minder prijsgevoelige klanten weer terug te verdienen. Een (potentiële) concurrent van KPN zonder deze schaal- en breedtevoordelen moet om geen verlies te leiden deze hogere wholesaletarieven wel doorberekenen aan de eindgebruiker. Door selectieve prijszetting op de retail- en bovenliggende wholesalemarkt ontstaat op deze wijze marge-uitholling waardoor afnemers van vaste telefonie uit de markt worden gedrukt. Omdat toetredende partijen zich over het algemeen moeten richten op prijsgevoelige klanten wordt de prikkel tot marge-uitholling door middel van prijsdiscriminatie nog eens versterkt.
321. KPN heeft als verticaal geïntegreerde onderneming belang bij zo min mogelijk concurrentie op de retailmarkten. ACM is van oordeel dat KPN de prikkel en de mogelijkheid heeft om zodanig hoge wholesaletarieven te hanteren waardoor andere aanbieders niet met KPN kunnen concurreren op het klassieke deel van de retailmarkt. Te hoge wholesaletarieven kunnen tot gevolg hebben dat de retailmarges voor concurrenten worden uitgehold. Het effect van deze marge-uitholling is dat andere aanbieders de desbetreffende retailmarkt verlaten en dat er (nagenoeg) geen nieuwe partijen tot dit segment van de retailmarkt zullen (kunnen) toetreden.

### *Conclusie*

322. Gelet op het voorgaande concludeert ACM dat KPN op de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten de mogelijkheid en de prikkel heeft om marges uit te hollen. Het effect van marge-uitholling is belemmering van de mededinging op deze en onderliggende markt, wat in het nadeel is van eindgebruikers.

### **5.3.5 Conclusie**

323. ACM concludeert dat KPN op de markt voor tweevoudige gespreksdiensten de mogelijkheid en de prikkel heeft om een aantal mededingingsbeperkende gedragingen te



## Besluit Openbaar

vertonen. Deze hebben een (potentieel) negatief effect op het realiseren van de doelstellingen genoemd in artikel 1.3 van de Tw. Het gaat om de volgende potentiële mededingingsproblemen:

- toegangsweigering;
- discriminatoir gebruik of achterhouding van informatie;
- oneigenlijk gebruik van informatie over concurrenten;
- vertragingstactieken;
- onbillijke voorwaarden;
- kwaliteitsdiscriminatie;
- strategisch productontwerp;
- koppelverkoop;
- prijsdiscriminatie;
- buitensporig hoge prijzen; en
- marge-utholling.

77/176

## 6 Verplichtingen

### 6.1 Inleiding

324. 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. In dit artikel is bepaald dat besluiten van ACM moeten bijdragen aan het bevorderen van concurrentie, de ontwikkeling van de interne markt en het bevorderen van eindgebruikersbelangen wat betreft keuze, prijs en kwaliteit.
325. In paragraaf 6.2 beschrijft ACM allereerst hoe wordt beoordeeld of sprake is van passende verplichtingen. In paragraaf en 6.3 beoordeelt ACM vervolgens de mogelijke verplichtingen en bepaalt zij welke verplichtingen aan KPN worden opgelegd.

### 6.2 Beoordelingskader verplichtingen

326. ACM moet overeenkomstig artikel 3:4, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht 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.
327. 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 concurrentie te bereiken, kan ACM op grond van artikel 6a.4a van de Tw functionele scheiding opleggen.
328. 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:

## Besluit Openbaar

- a. de verplichtingen bijdragen aan het verwezenlijken van een of meer van de nagestreefde doelstellingen; en
- b. de verplichtingen noodzakelijk zijn, dat wil zeggen dat gekozen wordt voor de minst belastende verplichting om de doelstellingen te bereiken.

329. Concurrentie wordt het best bereikt door voorrang te geven aan verplichtingen die infrastructuurconcurrentie bevorderen. Effectieve en duurzame concurrentie is immers het beste verzekerd in een situatie waarin verschillende infrastructuren met elkaar concurreren. Hierdoor zijn concurrenten niet of slechts in beperkte mate afhankelijk van het netwerk van een ander, en daarmee optimaal in staat om een eigen commercieel dienstenaanbod te ontwikkelen. Daarbij vormt een investering in eigen infrastructuur een duurzaam commitment aan de Nederlandse markt. Als infrastructuren niet voldoende repliceerbaar zijn, bevordert ACM dienstenconcurrentie via toegangsverplichtingen. Als ACM verwacht dat binnen de reguleringsperiode infrastructuur wel (gedeeltelijk) repliceerbaar is, geeft ACM de verplichtingen zo vorm dat deze de investeringsprikkel van aanbieders niet negatief beïnvloeden en investeringen in infrastructuur zo veel mogelijk bevorderen.<sup>74</sup> Hiermee handelt ACM volgens de beleidsregels van de minister van Economische Zaken over door de ACM uit te oefenen taken in de elektronische communicatiesector.<sup>75</sup> Met het opleggen van toegangsverplichtingen richt ACM zich echter ook op de belangen van eindgebruikers. Deze verplichtingen leiden namelijk tot meer concurrentie, wat vervolgens leidt tot meer keuze, lagere prijzen en/of betere diensten voor eindgebruikers. Als ten slotte het bevorderen van infrastructuur- of dienstenconcurrentie niet mogelijk is, richt ACM zich direct op het bevorderen van de belangen van eindgebruikers door het opleggen van retailverplichtingen.
330. 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 gegeven adviezen en gemeenschappelijke standpunten.
331. In paragraaf 6.3.1 onderzoekt ACM of een toegangsverplichting een passende verplichting is. Vervolgens wordt in paragraaf 6.3.2 de non-discrimatieverplichting behandeld. In paragraaf 6.3.3 onderzoekt ACM of de transparantieplichting en de verplichting tot een referentieaanbod passend zijn. Ten slotte wordt in paragraaf en 6.3.4 onderzocht of tariefregulering een passende verplichting is.

<sup>74</sup> Zie ook: de ERG “Common Position”, paragraaf 4.2.3, blz. 66-70, “supporting feasible infrastructure investment”.

<sup>75</sup> WJZ/12354562, 15 maart 2013.

## 6.3 Verplichtingen t.a.v. tweevoudige gespreksdiensten

### 6.3.1 Toegangsverplichting

332. ACM kan op grond van artikel 6a.6, eerste lid, van de Tw de verplichting opleggen om te voldoen aan redelijke verzoeken tot door ACM te bepalen vormen van toegang. Dit kan als ACM oordeelt dat het weigeren van toegang of het stellen van onredelijke voorwaarden, de ontwikkeling van een duurzaam concurrerende retailmarkt belemmert of niet in het belang van de eindgebruiker is. In deze paragraaf onderzoekt ACM of het opleggen van een toegangsverplichting een passende verplichting is.

#### *Geschiktheid toegangsverplichting*

333. Een toegangsverplichting voor KPN ten behoeve van de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten adresseert het gebrek aan effectieve concurrentie als gevolg van de geïdentificeerde mededingingsproblemen van toegangsweigerings (zie paragraaf 5.3.1). Een verplichting tot het verlenen van toegang verplicht KPN ertoe om toegang tot haar netwerk te verlenen. Door het stellen van nadere eisen aan de geboden toegang (redelijkheid, billijkheid en opportuniteit) kan tevens het gebrek aan effectieve concurrentie als gevolg van mededingingsproblemen die samenhangen met strategisch productontwerp, het toepassen van vertragingstactieken, onbillijke voorwaarden, discriminatoir gebruik of achterhouding van informatie, oneigenlijk gebruik van informatie van concurrenten en koppelverkoop, worden geadresseerd.

334. De toegangsmaatregel bevordert het tot stand komen van daadwerkelijke concurrentie op de onderliggende retailmarkt voor tweevoudige gespreksdiensten. Het opleggen van de verplichting tot het verlenen van toegang maakt het voor afnemers van wholesale gespreksopbouw en toegang tot de aansluiting die niet over een eigen aansluitnetwerk beschikken, mogelijk om diensten aan te bieden op de retailmarkt voor tweevoudige gespreksdiensten. De verplichting tot het verlenen van toegang heeft betrekking op:

- toegang ten behoeve van het afnemen van verkeer (gespreksopbouw (hierna: CPS<sup>76,77</sup>)); en

<sup>76</sup> CPS bestaat uit Carrier Preselect en Carrier Select.

<sup>77</sup> Gespreksopbouw bestaat uit twee vormen: 1. diensten waarbij door middel van een CPS-instelling alle gesprekken van een bepaalde eindgebruiker die is aangesloten op het telefonienetwerk van KPN kunnen worden doorgerouteerd naar het netwerk van de alternatieve telefonie aanbieder. Dit betreft nummers waarmee eindgebruiker(s) kunnen worden bereikt. (zoals nationale geografische nummers, mobiele 06-nummers, internationale geografische nummers, bedrijfsnummers (088), etc. 2. Diensten die bestemmingen betreffen (type telefoonnummers) via welke vervolgdiensten kunnen worden aangeboden. Met de term vervolgdienst worden telefoniediensten aangeduid waarachter een andere

## Besluit Openbaar

- toegang tot de ISDN2-telefonieaansluiting nader ingevuld in de vorm van wederverkoop van wholesaalelfonieaansluitingen (WLR).
335. ACM is van oordeel dat de verplichting tot toegang ten behoeve van gespreksopbouw een geschikte verplichting is. De alternatieve telefonie aanbieder kan dankzij CPS retailverkeersdiensten aanbieden aan eindgebruikers op een vergelijkbare manier als KPN.
336. Daarnaast kan de afnemer daarmee door KPN in staat wordt gesteld bepaalde diensten aan te bieden en deze (gedeeltelijk of volledig) te factureren aan bellende eindgebruikers, gebelde eindgebruikers of nummerhouders. De aanbieder bij wie het verkeer wordt afgeleverd, draagt bij deze bestemmingen vervolgens zorg voor het termineren van het gesprek.
337. Wat betreft toegang tot de ISDN2-telefonieaansluiting is de mogelijkheid tot wederverkoop van de aansluiting, beter bekend als WLR (Wholesale Line Rental) een geschikte verplichting. Door WLR zijn wholesaleafnemers in staat naast verkeersdiensten ook de telefonieaansluiting in rekening te brengen bij hun eigen eindgebruikers. Deze afnemers kunnen hierdoor hetzelfde type aanbieding doen als de AMM-aanbieder KPN. De mogelijkheid tot het leveren van de aansluiting, en het daarmee effectief overnemen van de klantrelatie kan tevens gezien worden als een ondersteunende maatregel bij CPS. Het mogelijk maken van het leveren van de aansluitlijn door alternatieve aanbieders zal CPS effectiever maken. Alternatieve telefonie aanbieders krijgen meer mogelijkheden om op gelijke voet met KPN te concurreren indien zij zowel verkeer als ISDN2-aansluitingen kunnen aanbieden.
338. Voor wholesaaletoegang tot de aansluiting en gespreksopbouw geldt dat deze in de meeste gevallen gezamenlijk worden afgenomen. Gespreksopbouw en toegang tot de aansluiting worden in elk geval gezamenlijk aangeboden en afgenomen door KPN en kabelondernemingen die als verticaal geïntegreerde ondernemingen aan zichzelf leveren. Deze partijen vertegenwoordigen het grootste deel van de levering van toegang en opbouwdiensten. Waar KPN en alternatieve aanbieders aan derden toegang en opbouw leveren door middel van hoger gelegen wholesale bouwstenen, geldt dat afnemers (eventueel aangevuld met enkele eigen investeringen) gespreksopbouw en toegang tot de aansluiting gezamenlijk afnemen.

---

dienst wordt aangeboden (bijvoorbeeld een 0800- informatienummer. Dit in tegenstelling tot telefoniediensten waarbij het doel uitsluitend is om andere eindgebruikers te bereiken. Beide vormen worden in dit besluit aangeduid als CPS.

## Besluit Openbaar

82/176

339. Daarnaast stellen de toegangsmaatregelen gespreksopbouw en toegang tot de aansluiting in de vorm van WLR partijen in staat een groter klantenbestand op te bouwen. Een groter bestaand klantenbestand maakt investeringen in VoB rendabeler, omdat het relatief makkelijk is om eigen klanten te migreren naar VoB. De toegangsmaatregelen hebben daarom naar het oordeel van ACM een positief effect op de prikkels om (uiteindelijk) te investeren in VoB.
340. De toegangsverplichtingen CPS en WLR zijn geschikt om het mededingingsprobleem van leveringsweigering/toegangsweigering te adresseren en stelt op die manier andere partijen in staat om de retailmarkt voor tweevoudige gespreksdiensten te betreden, dan wel op die markt actief te blijven, en met KPN te kunnen (blijven) concurreren. Een toegangsmaatregel bevordert hiermee het tot stand komen van daadwerkelijke concurrentie op de onderliggende retailmarkt voor tweevoudige gespreksdiensten.
341. Op basis hiervan trekt ACM de tussenconclusie dat de toegangsverplichtingen geschikt zijn voor aansluitingen en verkeer op de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten.

### *Noodzakelijkheid toegangsverplichting*

342. De vervolgvraag is of de telefoniespecifieke toegangsverplichtingen CPS en WLR noodzakelijk zijn.
343. ISDN2 kan worden geleverd met gebruikmaking van de hoger gelegen wholesalediensten ULL, ILL en WBT. Echter, de verplichtingen op de markten voor ontbundelde toegang en wholesale breedbandtoegang en huurlijnen zijn niet voldoende om effectieve concurrentie op de downstreammarkten te bevorderen.
344. Telefoniespecifieke wholesaleregulering draagt bij aan het realiseren van concurrentie op de retailmarkt voor tweevoudige gespreksdiensten. Door telefoniespecifieke toegangsverplichtingen zijn aanbieders in staat om een extra groep klanten te bereiken die ISDN2 afnemen. Dit ISDN2-segment omvat in Q3 2014 55 procent van de markt voor tweevoudige gespreksdiensten. De telefoniespecifieke toegangsverplichtingen zorgen voor meer concurrentie binnen dit ISDN2-segment van de markt.
345. De doelstelling van het bevorderen van concurrentie op de retailmarkt voor tweevoudige gespreksdiensten als gevolg van het vergroten van de keuzemogelijkheden voor eindgebruikers valt uiteen in een aantal subdoelstellingen voor de toegangsverplichting:

## Besluit Openbaar

- a) de toegangsverplichting dient alternatieve telefonie aanbieders in staat te stellen de retail klantrelatie over te nemen voor tweevoudige ISDN-diensten; en
- b) de toegangsverplichting dient alternatieve telefonie aanbieders in staat te stellen gebundelde aanbiedingen voor zowel ISDN2-aansluitingen als verkeer te doen.

346. Door de telefoniespecifieke toegangsverplichtingen gespreksopbouw en toegang tot de telefonieaansluiting zijn aanbieders in staat om een extra groep klanten te bereiken die ISDN2 afneemt. Alternatieve aanbieders zullen op basis van CPS en WLR in staat zijn om de zakelijke afnemers met lagere verkeersvolumes te bedienen. Verder zullen zij in staat zijn op basis van deze toegang een combinatie van ISDN2-diensten met andere telefoniediensten aan zakelijke afnemers aan te bieden. Bovendien kunnen grotere zakelijke afnemers met meerdere bedrijfslocaties met behoefte aan ISDN2 beter worden bediend, omdat CPS en WLR alternatieve telefonie aanbieders in staat stellen om alle (ook de kleinere) locaties van hun klanten te bedienen ('one stop shopping').

347. Een toegangsverplichting die dienstenconcurrentie bevordert kan in beginsel de bevordering van duurzame infrastructuurconcurrentie in de weg staan. Dit is het geval indien de regulering de prikkel tot investeren in een eigen netwerk door alternatieve aanbieders wegneemt. ISDN2 betreft echter een verouderde dienst die naar verwachting op de langere termijn zal worden uitgefaseerd. Omdat het uitrollen van een ISDN-netwerk niet rendabel mogelijk is bestaat er geen prikkel tot investeren in ISDN. Het opleggen van een CPS/WLR verplichting weerhoudt KPN en ook alternatieve aanbieders niet van het investeren en innoveren in nieuwe technologieën, zoals internettelefonie (VoB en Hosted Voice). Dit blijkt uit de sterke opkomst van deze diensten in de markt voor tweevoudige gespreksdiensten, zowel bij KPN als zijn concurrenten.

348. ACM is van oordeel dat het opleggen van de toegangsverplichtingen gesprekopbouw en toegang tot de telefoonaansluiting in de vorm van CPS en WLR niet alleen geschikt, maar ook noodzakelijk is. Er bestaan namelijk geen 'lichtere' verplichtingen (dat wil zeggen minder belastende maar wel effectieve instrumenten) om die toegang te bewerkstelligen.

349. Andere verplichtingen dan toegangsverplichtingen zoals bijvoorbeeld de verplichting tot transparantie en non-discriminatie zullen op zichzelf, indien niet eerst een toegangsverplichting is opgelegd geen concurrentie kunnen introduceren op de onderliggende retailmarkt voor tweevoudige gespreksdiensten. Immers, omdat leveringsweigering een mededingingsprobleem is, zullen verplichtingen tot non-

83/176

discriminatie en transparantie pas effectief zijn indien eerst een toegangsverplichting is opgelegd. Dit geldt ook als KPN toegang tegen onredelijke voorwaarden aanbiedt.

350. Op basis hiervan trekt ACM de conclusie dat de verplichtingen CPS en WLR noodzakelijk zijn voor de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten.

*Telefoniespecifieke toegangsverplichting voor het leveren van VoB*

351. ACM acht het niet passend om ten aanzien van WLR KPN te verplichten om WLR en CPS te leveren over VoB-aansluitingen, omdat dit ten koste gaat van de investeringsprijken van VoB-aanbieders. De alternatieve telefonie aanbieders kunnen op basis van hoger gelegen wholesalebouwstenen (als ULL en WBT) en eigen investeringen in onder meer telefonieplatforms, VoB- en Hosted Voice-diensten leveren. Met behulp van deze bouwstenen wordt voldoende concurrentiedruk gegenereerd in het VoB-segment van de markt. VoB-telefonie wordt vrijwel uitsluitend afgenomen in combinatie met breedbandinternet en is derhalve zeer goed op basis van WBT te leveren. ACM acht het derhalve niet passend KPN te verplichten om WLR/CPS te bieden voor VoB-aansluitingen.

*Toegang op het regionaal niveau*

352. In het marktanalysebesluit VT 2012 heeft ACM reeds gemotiveerd waarom hij het niet langer passend acht om de verplichting aan KPN op te leggen om op lokaal niveau ten behoeve van gespreksopbouw toegang tot haar telefonienetwerk te bieden. ACM overwoog daartoe dat in de afgelopen jaren het belang van traditionele telefonie is afgenomen en dat lokale toegang tot op heden niet wordt afgenomen, terwijl de resterende levensduur van dat traditionele telefonienetwerk beperkt zal zijn. ACM stelt dat het opleggen van toegangsverplichtingen op regionaal niveau geschikt en noodzakelijk is.

*Conclusie*

353. ACM stelt dat het opleggen van toegangsverplichtingen voor CPS op regionaal niveau en WLR aan KPN op de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten een geschikte en noodzakelijke maatregel is, met in achtneming van de uitzondering voor VoB zoals opgenomen in randnummer 351.

**6.3.1.1 Invulling CPS**

354. In artikel 6a.6, tweede lid, van de Tw zijn invullingen van de toegangsverplichting genoemd die ACM kan opleggen. ACM heeft in het verleden in geschilbeslechting- en handhavingsbesluiten invulling gegeven aan de norm voor redelijke verzoeken om toegang.



## Besluit Openbaar

ACM zal hierna een opsomming geven van de invulling van de toegangsverplichting op basis van artikel 6a.2 van de Tw juncto artikel 6a.6, tweede lid, van de Tw.

355. Ingevolge artikel 6a.6, tweede lid, van de Tw moet het begrip 'toegang' breed worden geïnterpreteerd. Dit betekent dat daartoe ook behoort de toegang tot de bij het netwerk behorende faciliteiten en het verlenen van bepaalde diensten die nodig zijn om de gewenste toegang mogelijk te maken.
356. ACM acht het van belang dat de toegangsverplichting, die aan KPN wordt opgelegd, in ieder geval de navolgende invulling omvat.
357. De verplichting van KPN tot het leveren van toegang ten aanzien van CPS-diensten op grond van artikel 6a.6 van de Tw houdt in dat KPN ieder redelijk verzoek tot toegang ten behoeve van het afnemen van gespreksopbouwdiensten op de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten dient in te willigen.
358. CPS-diensten omvatten diensten die er zorg voor dragen dat door middel van een CPS-instelling alle gesprekken van een bepaalde eindgebruiker die is aangesloten op het netwerk van KPN kunnen worden doorgerouteerd naar het netwerk van de CPS-aanbieder. De CPS-aanbieder kan dankzij deze routing op een vergelijkbare manier als KPN retailverkeersdiensten aanbieden aan eindgebruikers. De verplichting voor KPN als aanbieder met AMM brengt met zich dat zij er zorg voor draagt dat voor de eindgebruikers de voorzieningen beschikbaar zijn die het hen mogelijk maken om CPS-diensten af te nemen van de aanbieder.
359. Daarnaast omvat CPS het leveren van gespreksopbouw voor gesprekken naar andersoortige nummers, zoals service nummers. ACM acht het afnemen van deze diensten geschikt en noodzakelijk omdat de afnemer daarmee door KPN in staat wordt gesteld bepaalde toegevoegde diensten aan te bieden en deze (gedeeltelijk of volledig) te factureren aan bellende eindgebruikers, gebelde eindgebruikers of nummerhouders. In het geval van (bijvoorbeeld) internetinbediensten kan de inbellende eindgebruiker door zijn Internet Service Provider (ISP) de gesprekskosten gefactureerd krijgen. In het geval van het aanleveren van betaalde en onbetaalde informatiediensten aan nummerhouders (0800/090x-verkeer) kan de CPS-aanbieder een bedrag factureren aan de bellende eindgebruiker terwijl een ander deel door de gebelde eindgebruiker kan worden betaald aan de diensten aanbieder.

85/176

## Besluit Openbaar

86/176

360. Voor alle gesprekken originierend van het vaste aansluitnetwerk van KPN dient KPN in beginsel CPS mogelijk te maken. De CPS verplichting is immers effectiever naarmate een CPS-partij in staat is voor alle soorten gesprekken en nummers/nummerreeksen CPS af te nemen van KPN. Alleen in die situatie kan op grond van een gelijke uitgangspositie concurrentie plaatsvinden tussen KPN en ISDN2-aanbieders.
361. Dit betekent dat KPN als aanbieder met AMM op basis van artikel 6a.6 van de Tw CPS-diensten dient aan te bieden naar alle nummers uit het nummerplan telefoon- en ISDN-diensten,<sup>78</sup> met uitzondering van nummers die (1) een netwerkinterne toepassing kennen zoals routeren en testen, (2) die gebruikt worden voor carrier selectiediensten, en (3) bellen naar 112.
362. Uit het Nummerplan telefoon- en ISDN-diensten<sup>79</sup> zijn derhalve de volgende diensten uitgezonderd van de CPS-verplichting<sup>80</sup>:
- CPS naar 014xy;
  - CPS naar 10xyz;
  - CPS naar 16xy; en
  - CPS naar 112.<sup>81</sup>
363. Op aansluitingen waarop CPS wordt geleverd, is KPN niet gehouden om het maximale maandelijkse tarief voor het BelBudget-abonnement in acht te nemen.<sup>82</sup> De facto is dit gelijk aan de conclusie dat KPN niet gehouden is om toegang in de vorm van CPS beschikbaar te stellen op aansluitingen met een BelBudget-abonnement.

### 6.3.1.2 Voorwaarden WLR

364. In het hiernavolgende wordt invulling gegeven aan de voorwaarden en functionaliteiten waaraan WLR dient te voldoen. Allereerst wordt aangegeven op welke diensten WLR wel en niet van toepassing is.

---

<sup>78</sup> *Stcrt.* 2010, nr. 5774.

<sup>79</sup> Zie [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl), inwerkingtreding laatste wijziging op 1-12-2011, *Stcrt.* 2011, nr. 20891.

<sup>80</sup> Bij wijziging van het Nummerplan telefoon- en ISDN diensten zijn de voorschriften c.q. uitzonderingen uit dit marktanalysebesluit van overeenkomstige toepassing op soortgelijke diensten.

<sup>81</sup> De aankiesbaarheid van het alarmnummer 112 is reeds wettelijk is vastgelegd in artikel 7.7 van de Tw.

<sup>82</sup> Artikel 2.5, zesde lid, van het Besluit universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen.

## Besluit Openbaar

87/176

365. Voor zover KPN voor aansluitingen waarop een BelBudget-abonnement<sup>83</sup> wordt geleverd niet gehouden is om toegang in de vorm CPS beschikbaar te stellen, acht ACM het opleggen van een WLR-verplichting aan KPN voor deze aansluitingen niet geschikt en noodzakelijk. De reden is dat KPN niet volledig vrij is in de tariefstelling van het bereikbaarheidsabonnement. Een afspiegeling van deze aansluitingen in de WLR-portfolio zou betekenen dat deze gecombineerd kunnen worden met lage CPS-tarieven, hetgeen in de praktijk zal leiden tot een ondermijning van de business case op BelBudget.
366. ACM heeft de WLR-verplichting op de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten noodzakelijk geacht omdat alternatieve aanbieders met WLR in staat worden gesteld een eigen aanbod met de telefoniedienst aan eindgebruikers te doen door het abonnement op de aansluiting te wederverkopen op de eindgebruikersmarkt. ACM legt de verplichting op voor (gestapelde) ISDN2.
367. In het marktanalysebesluit VT 2012 heeft ACM de WLR-verplichting ook opgelegd voor aansluitingen die als onderdeel van een bundel worden aangeboden, aangezien verkeer en aansluitingen steeds vaker in gebundelde vorm werden aangeboden en afgenomen. In hoofdstuk 3 heeft ACM geconcludeerd dat verkeer en aansluitingen voor het overgrote deel in een bundel worden aangeboden en afgenomen. ACM acht daarom het opleggen van de WLR-verplichting voor aansluitingen die als onderdeel van een bundel worden aangeboden geschikt en noodzakelijk. Dit betekent dat de WLR-verplichting van toepassing is op telefonieaansluitingen, die al dan niet als onderdeel van een bundel, worden aangeboden en/of afgenomen. In het marktanalysebesluit VT 2012 heeft ACM het niet passend geacht dat voor één type aansluiting de verplichting geldt om meerdere WLR-diensten aan te bieden. ACM heeft gesteld dat indien eenzelfde type aansluiting ontbundeld en als onderdeel van een bundel wordt aangeboden, KPN slechts één WLR-dienst hoeft aan te bieden. Dit geldt ook in dit marktanalysebesluit.
368. Een eindgebruiker die via wederverkoop (WLR) de telefoonaansluiting afneemt van een alternatieve aanbieder, die op zijn beurt een combinatie van WLR en CPS van KPN afneemt, zou via de voorkeuze (CPS) kunnen ingaan op het aanbod voor verkeer van een andere aanbieder. Dit is strijdig met de doelstelling van WLR-regulering. ACM licht dit als volgt toe. De verplichting tot het bieden van toegang in de vorm van CPS is alleen van toepassing op KPN als aanbieder met AMM. Deze verplichting geldt niet voor een leverancier van aansluitingen op basis van WLR. Indien op een WLR-aansluiting CPS

---

<sup>83</sup> Een aansluiting met een BelBudget-abonnement die valt onder het bereikbaarheidsabonnement uit het Besluit universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen.

mogelijk is, zouden eindgebruikers bij een alternatieve aanbieder op basis van WLR een aansluiting kunnen afnemen, en alsnog via voorkeuze kunnen wisselen van verkeersaanbieder. Gelet op de reguleringsdoelstelling acht ACM een CPS-blokkering een geschikte maatregel. Echter, ACM acht een CS-blokkering niet noodzakelijk, omdat de kosten daarvan niet opwegen tegen de opbrengsten. Een CPS-blokkering acht ACM wel noodzakelijk. Op basis van het voorgaande verplicht ACM KPN om, voor iedere afgenomen wholesaletelefonieaansluiting op basis van WLR, op verzoek van de afnemer, de mogelijkheid tot het gebruik van CPS-instellingen<sup>84</sup> van andere aanbieders dan de aanbieder die de aansluiting op basis van WLR levert, te deactiveren. Als gevolg hiervan kan er over een dergelijke aansluiting geen CPS meer gebruikt worden en kan de eindgebruiker zijn verkeer dan alleen afnemen bij de leverancier van de aansluiting. Deze voorwaarde past binnen de eerder genoemde prioritaire doelstelling.

#### **6.3.1.3 Functionaliteiten WLR**

369. ACM geeft hieronder nader invulling aan de functionaliteiten voor (potentiële) afnemers van WLR. KPN dient:

- a) wholesaleafnemers van WLR in staat te stellen, op eenvoudige wijze en binnen een redelijke termijn, een aansluiting aan hun eindgebruikers te kunnen aanbieden;
- b) wholesaleafnemers van WLR de mogelijkheid te geven hun eindgebruikers gelijktijdig te factureren voor zowel de aansluiting als voor het verkeer over deze aansluiting;
- c) wholesaleafnemers van WLR in staat te stellen de retail klantrelatie over te nemen van KPN. Tot de retail klantrelatie behoort in het kader van deze verplichting in ieder geval:
  - i. contact met de klant voor het versturen en innen van facturen;
  - ii. contact van de klant met de aanbieder voor vragen over facturen of ondersteuning voor geleverde diensten, of commerciële handelingen zoals het bestellen van nieuwe diensten, opzeggen, verhuizen etc.

Verder geldt dat:

- iii. KPN ten aanzien van klantenservice voor levering en service wholesaleafnemers van WLR voldoende dient te faciliteren in het geval in redelijkheid niet van de WLR-partij kan worden verwacht dat hij bepaalde aspecten van klantenservice zelf levert;
- iv. indien een eindgebruiker bereid is over te stappen naar een WLR-partij,

---

<sup>84</sup> CS is dus nog wel mogelijk.

KPN de betreffende wholesaleafnemer van WLR dient te voorzien van een overzicht van alle aan de telefonieaansluiting gerelateerde aanvullende faciliteiten die in het kader van de betreffende abonnementsrelatie door KPN worden aangeboden aan de eindgebruiker;

- d) WLR te leveren met de volgende functionaliteiten:
- i. de functionaliteit voor de WLR-informatieproducten, inclusief toegang tot het informatieproduct WPS-nummerinformatiedienst;
  - ii. de functionaliteit voor de ordering en de levering;
  - iii. de functionaliteit voor de koppeling van de CPS-order met de WLR-orders;
  - iv. de functionaliteit voor de nazorg en service;
  - v. de volledige functionaliteit voor het filteren, aggregeren, distribueren en factureren van het WLR-restverkeer (1655, collect call en verkeer als gevolg van weggefallen vlaggetjes) alsmede het toepassen van de retail-wholesale korting op dit verkeer<sup>85</sup>; en
  - vi. de functionaliteit voor de CPS-blokkering.
- e) wholesale afnemers van WLR in staat te stellen tenminste dezelfde standaard en optionele bijbehorende functionaliteiten te kunnen bieden aan hun eindgebruikers als de standaard en optionele bijbehorende functionaliteiten die KPN zelf levert. Op basis van een voorstel van KPN voor te leveren faciliteiten als onderdeel van de WLR-dienst, dat ten grondslag lag aan het WLR-implementatiebesluit van 23 augustus 2006<sup>86</sup> heeft ACM een lijst van faciliteiten opgesteld die in ieder geval moeten worden geleverd:<sup>87</sup>
- KPN Direct doorschakelen (\*21\*);
  - KPN Vertraagd doorschakelen (\*61\*);
  - KPN Blokkering Nummerweergave;
  - KPN Blokkering van binnenkomende doorgeschakelde oproepen;

<sup>85</sup> De retail-wholesalekorting dient gelijk te zijn aan het meest recente customer billing-percentages dat OPTA heeft vastgesteld in het WPCIIa-besluit, kenmerk: OPTA/AM/2008/203507.

<sup>86</sup> Kenmerk: OPTA/TN/2006/202304.

<sup>87</sup> Een aantal faciliteiten wordt uitsluitend geleverd over een PSTN- respectievelijk ISDN-aansluiting. Een faciliteit die door KPN uitsluitend over een PSTN-aansluiting wordt geleverd, hoeft uiteraard niet geleverd te worden over een ISDN-aansluiting en vice versa.

## Besluit Openbaar

- KPN Blokkering uitgaand verkeer (internationaal, 0900, 0906, 0909);
- KPN Wisselgesprek;
- KPN Nummerweergave;
- KPN Nummerwijziging;
- KPN 4 ISDN nummers (1 hoofdnummer en 3 MSN);
- KPN Blokkering nummerweergave per oproep;
- KPN Blokkering van binnenkomende doorgeschakelde oproepen;
- KPN Terminal Portability;
- KPN Blokkering uitgaand verkeer (internationaal, 0900, 0906, 0909);
- KPN Multiple Subscriber Number (MSN, 1-4 extra nummers);
- KPN Kostenindicatie;
- Subadressering;
- Faciliteit 'noodvoorziening binnenkomend verkeer';
- Serviceniveaus uit de Bedrijfscontracten Infra Services;<sup>88</sup> en
- Calamiteiten Service Telefonie.

ACM wijst er op dat KPN verplicht is een gelijkwaardige dienst aan te bieden aan de WLR-partij. Faciliteiten die KPN aan haar eigen retailbedrijf levert en die niet in de hierboven vermelde lijst van faciliteiten zijn opgenomen, moet zij derhalve ook aan de WLR-partijen bieden.

- f) het ontwerp van WLR zo in te vullen dat in ieder geval redelijke voorwaarden voor bestel- en leveringsprocedures en redelijke voorwaarden voor opzeggingen, verhuizingen en migratie tussen typen aansluitingen en migratie tussen verschillende aanbieders is verzekerd.<sup>89</sup> WLR-partijen moeten door KPN in staat gesteld worden een order te plaatsen bij KPN, als gevolg waarvan de abonnee zodanig wordt afgesloten dat deze in gelijke mate beperkt wordt van zijn aansluiting gebruik te maken als een abonnee van het retailbedrijf van KPN wanneer deze wordt afgesloten. Voor zover het retailbedrijf van KPN hierbij verschillende modaliteiten ter beschikking staan, dienen deze modaliteiten ook voor WLR-partijen open te staan.

---

<sup>88</sup> Dit geldt niet voor de onderdelen welke geen aanvullende dienst of faciliteit bij de aansluiting zijn.

<sup>89</sup> Overstap van type aansluiting kan bijvoorbeeld een overstap van analoog naar ISDN zijn, of van ISDN2 naar 2xISDN2.

#### 6.3.1.4 Bij toegang behorende faciliteiten

370. ACM is van oordeel dat de levering van alle bijbehorende faciliteiten<sup>90</sup> die noodzakelijk zijn om de toegang daadwerkelijk te kunnen realiseren en waarin de betrokken onderneming, die toegang tot het netwerk wenst, redelijkerwijs niet op gelijkwaardige wijze op een andere manier kan voorzien<sup>91</sup> als onderdeel van toegang geschikt en noodzakelijk is. De verplichting tot het leveren van dergelijke faciliteiten is geschikt om toegangswijering te voorkomen. Immers, door de verplichting alle bijbehorende faciliteiten te leveren, kan KPN de effectieve en efficiënte toegang niet langer de facto weigeren door (bepaalde) noodzakelijke en ondersteunende faciliteiten niet te leveren. ACM is van oordeel dat het voor een effectief en efficiënt gebruik van toegang noodzakelijk is dat KPN alle faciliteiten levert die toegang mogelijk maken of ondersteunen. KPN dient deze faciliteiten derhalve als onderdeel van de toegangsverplichting te leveren.

371. Dit houdt in dat KPN in ieder geval verplicht is in het kader van de toegangsverplichting de navolgende bijbehorende faciliteiten te leveren:

- a) co-locatie of andere vormen van gedeeld gebruik van faciliteiten, (inclusief gedeeld gebruik van kabelgoten, gebouwen of masten);
- b) open toegang tot technische interfaces, protocollen of andere kerntechnologieën die onmisbaar zijn voor de interoperabiliteit;<sup>92</sup>
- c) toegang tot operationele ondersteuningssystemen of vergelijkbare softwaresystemen die nodig zijn om de toegang te realiseren;
- d) 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 KPN. Hieronder wordt ook het uitvoeren van testen begrepen (NIT-testing);
- e) 'third party billing'-diensten voor zover deze noodzakelijk kunnen worden geacht voor wholesaleafnemers met het oog op het bereiken van effectieve concurrentie; en
- f) CPS-mutatiediensten aan wholesaleafnemers.

<sup>90</sup> Als gedefinieerd in artikel 1.1, onder j, van de Tw.

<sup>91</sup> Kamerstukken II 2002-2003, 28.851, nr. 3, p. 26.

<sup>92</sup> Zie artikel 6a.6, tweede lid, onder e, van de Tw (de wetgever gebruikt interoperabiliteit hier in het kader van een toegangsverplichting).

**6.3.1.5 Voorschriften**

372. Op grond van artikel 6a.6, derde lid, van de Tw kan ACM aan de toegangsverplichting voorschriften verbinden betreffende billijkheid, redelijkheid en opportuniteit. Op grond van artikel 6a.6, vierde lid, van de Tw kan ACM aan de toegangsverplichting technische of operationele voorschriften verbinden.
373. Om de in hoofdstuk 5 geïdentificeerde potentiële mededingingsproblemen te voorkomen of op te lossen, acht ACM voor de toegangsverplichting tot WLR/CPS en bijbehorende faciliteiten de volgende voorschriften passend:
- a. KPN mag aan toegang of bijbehorende faciliteiten geen beperkingen opleggen, tenzij daarvoor een objectieve rechtvaardiging bestaat;
  - b. KPN moet informatie die een aanbieder nodig heeft om een voldoende gespecificeerd verzoek om toegang of bijbehorende faciliteiten te doen, op verzoek tijdig en volledig verstrekken;
  - c. KPN mag informatie die hij door het verlenen van toegang of bijbehorende faciliteiten krijgt, en waarvan KPN had kunnen aannemen dat deze vertrouwelijk is, niet delen met derden (waaronder zijn eigen downstreamorganisatie) of gebruiken voor andere doelen dan de levering van toegang of bijbehorende faciliteiten;
  - d. KPN moet te goeder trouw onderhandelen met aanbieders van elektronische communicatiediensten die verzoeken om toegang of bijbehorende faciliteiten;
  - e. KPN moet verzoeken om toegang of bijbehorende faciliteiten tijdig en adequaat in behandeling nemen en zo nodig met de verzoekende partij bespreken. Een reactie op het verzoek om toegang of bijbehorende faciliteiten dient binnen een redelijke termijn aan de verzoekende partij te worden verstrekt. ACM is van oordeel dat alleen in uitzonderingssituaties een termijn van meer dan twee weken na ontvangst van het verzoek om toegang redelijk is;
  - f. KPN moet een procedure opstellen en gebruiken voor het behandelen van verzoeken om nieuwe vormen van toegang of bijbehorende faciliteiten en deze procedure in zijn referentieaanbod opnemen. In deze procedure neemt KPN onder meer op en werkt hij uit:



## Besluit Openbaar

- dat KPN binnen een redelijke termijn reageert op een verzoek om toegang of bijbehorende faciliteiten;
  - dat KPN, als een verzoek onvoldoende gespecificeerd is, aangeeft op welke punten dit verzoek aangevuld dient te worden;
  - dat KPN ook voldoet aan redelijke verzoeken om (vormen van) toegang en bijbehorende faciliteiten die KPN niet voor zijn eigen retaildienstverlening gebruikt.
  - dat KPN alleen verzoeken afwijst op basis van objectieve en gerechtvaardigde redenen, met name inhoudende dat een dergelijk verzoek technisch onhaalbaar is of de integriteit van het netwerk in gevaar brengt. KPN zal een dergelijke afwijzing grondig en deugdelijk motiveren; en
  - op welke wijze KPN in onderhandeling treedt met een partij als er op verzoek van die partij of KPN nadere afspraken gemaakt moeten worden over de gevraagde (vorm van) toegang of bijbehorende faciliteiten.
- g. KPN mag geen onredelijke voorwaarden verbinden aan het verlenen van toegang of bijbehorende faciliteiten. KPN moet in ieder geval
- redelijke betalingsvoorwaarden hanteren, met inbegrip van facturerings- en betalingsprocedures;
  - een wijzigingsprocedure hanteren die transparant is en redelijke bepalingen bevat over de mogelijkheden tot wijziging van diensten;
  - tarieven en redelijke voorwaarden in het referentieaanbod opnemen en hanteren;
  - redelijke voorwaarden betreffende contractherzieningen hanteren;
  - redelijke voorwaarden betreffende beëindiging van een overeenkomst en opschorting van diensten hanteren;
  - een vorm van contractuele aansprakelijkheid opnemen als KPN toerekenbaar tekortschiet in de nakoming van een of meer verplichtingen. De

93/176

aansprakelijkheid dient te worden afgestemd op de aard van de tekortkoming en voor KPN een effectieve prikkel vormen om de overeenkomst met derden na te komen; en

- o een geschilbeslechtsingsprocedure met adequate reactietermijnen hanteren, die geen inbreuk maakt op de rechten van aanbieders om gebruik te maken van de mogelijkheid om een geschil bij ACM aanhangig te maken.
- h. KPN moet een minimumkwaliteit van diensten leveren; het gaat dan ten minste om levertermijnen, gegarandeerde serviceniveaus voor bestelling, levering, beschikbaarheid, exploitatie, onderhoud en storingsherstel van toegang of bijbehorende faciliteiten, de kwaliteit van de dienstverlening (met inbegrip van storingen), de migratie tussen verschillende gereguleerde wholesalediensten en een hieraan gekoppeld boetebeding in geval van niet-nakoming van de gestelde kwaliteitsniveaus. De serviceniveaus moeten worden uitgedrukt in objectieve meetbare kwaliteitsparameters.

Voor afnemers van toegang is het daarnaast van groot belang dat zij de informatiesystemen, ordersystemen en databases van KPN kunnen benaderen. Storingen in deze informatiesystemen, ordersystemen en databases belemmeren de afnemers om (ten behoeve van hun eindgebruikers) toegang te kunnen afnemen. Het is dan ook van belang dat storingen in de systemen en databases zo snel mogelijk worden opgelost. Hiertoe dient KPN aanvullend op het voorgaande een storing- en herstelprocedure op te nemen met daaraan gekoppeld eveneens een boetebeding in geval van het niet voldoen aan minimumkwaliteits- en serviceniveaus.

KPN dient afspraken te maken over contractuele boetes. De boetes die KPN dient uit te keren in geval van niet-nakomen van de gestelde kwaliteitsniveaus dienen zo hoog te zijn dat ze afschrikwekkend werken en er voor zorgen dat KPN de gestelde kwaliteitsniveaus daadwerkelijk haalt. Daarbij dient KPN minimaal eens per kwartaal ten minste de boetes uit te keren zoals vermeld in zijn huidige SLA's. Indien noodzakelijk kan ACM ambtshalve of op verzoek (bijvoorbeeld op basis van geschilbeslechting) beslissen dat deze boetes dienen te worden aangepast.

KPN dient ervoor te zorgen dat de betalingen van de boetes onverwijld volgens een vooraf vastgestelde betalings- en factureringsprocedure worden verricht. Wholesaleafnemers dienen dus pro-actief en zonder vertraging de boetes uitgekeerd te krijgen als KPN de gestelde minimumkwaliteitsniveaus niet haalt, zonder dat wholesaleafnemers hiertoe eerst zelf een verzoek moeten doen bij KPN of ACM.

## Besluit Openbaar

Aangezien KPN al een dergelijk pro-actief boetesysteem heeft ontwikkeld voor zijn gereguleerde aanbod van HWT-diensten, stelt ACM een termijn van zes maanden na inwerkingtreding van onderhavig besluit voor de implementatie van een pro-actief boetesysteem voor KPN's gereguleerde aanbod;

- i. KPN moet eens per kwartaal een complete en gedetailleerde kwaliteitsrapportage verstrekken aan wholesaleafnemers en ACM met daarin de realisatie van serviceniveaus (als genoemd onder h.). De rapportage moet aansluiten op de wijze waarop de kwaliteitsparameters en het boetebeding (als beide genoemd onder h.) zijn gedefinieerd. De rapportage bevat uitgesplitst per productgroep ten minste de totale hoeveelheid opgeleverde producten en de opgeleverde producten per marktpartij.<sup>93</sup> Daarnaast dient KPN ten minste één maal per jaar voor KPI-5 een gecorrigeerde kwaliteitsrapportage op te leveren bij ACM. Op basis daarvan moet vast te stellen zijn of KPN non-discriminatoire heeft geleverd bij de realisatie van de serviceniveaus voor de verschillende wholesaleafnemers en KPN's eigen downstreamorganisatie;
- j. KPN mag toegang of bijbehorende faciliteiten niet strategisch ontwerpen. Dit betekent ten eerste dat de toegangsdienst zodanig dient te worden ontworpen dat de gezamenlijke kosten<sup>94</sup> voor het aanbieden van de dienst en het gebruik van de dienst zo laag mogelijk zijn. Hiermee wordt de keuze voor onnodig dure oplossingen, die een efficiënt gebruik van de dienst belemmeren, voorkomen. Ten tweede mag de inrichting van de netwerkinfrastructuur niet zodanig ontworpen zijn dat als gevolg daarvan de beschikbaarheid van de toegangsdienst en het effectief gebruik daarvan door andere partijen doelbewust wordt belemmerd;
- k. KPN moet kenbare en in de elektronische communicatiesector gebruikelijke technische standaarden hanteren voor het aansluitnetwerk, toegang of bijbehorende faciliteiten. KPN publiceert deze informatie op zijn website;
- l. KPN moet toegang of bijbehorende faciliteiten ontbundeld aanbieden, tenzij er een objectieve rechtvaardiging bestaat waarom het alleen gebundeld kan; en
- m. KPN mag al verleende toegang of bijbehorende faciliteiten niet intrekken, tenzij voortgezette verlening van de toegang redelijkerwijs niet van KPN mag worden

<sup>93</sup> Uiteraard kunnen marktpartijen daarbij geen uitgesplitste informatie ontvangen van hun concurrenten.

<sup>94</sup> Gezamenlijke kosten zijn de kosten van KPN voor het leveren van toegang (kosten die via de prijs van toegang uiteindelijk door de afnemers van toegang worden betaald) en de kosten van de afnemers van toegang voor die afname.

## Besluit Openbaar

verlangd. In dit laatste geval dient KPN (1) een redelijke aankondigings- en migratietermijn in acht te nemen, (2) een redelijk alternatief aan te bieden met (3) een gelijke behandeling van KPN's downstreamorganisatie en andere wholesaleafnemers, (4) duidelijke en transparante procedures voor de uitfasering te hanteren, en (5) continuïteit van de dienstverlening bij migratie te waarborgen.

- n. KPN dient procedures voor verkeers- en netwerkmanagement te hanteren ter waarborging van het ordelijk verloop van verkeer in geval van storing of overflow. Hierin zijn begrepen onder andere verkeersrouting om dienstverlening te herstellen bij storing of overflow, het opzetten van overflowprocedures (ook wel overlooppaciteit genoemd) bij blokkering en overbelaste verbindingen; en
- o. KPN dient flexibele procedures voor prognosticeren, bestellen en leveren te hanteren. In dit verband dient KPN transparante testprocedures te hanteren.

374. Hieronder licht ACM toe welke mededingingsproblemen de voorschriften adresseren.

Ad a. Dit voorschrift adresseert het potentiële mededingingsprobleem toegangsweigering. Het opleggen van beperkingen zonder een objectieve rechtvaardiging kan tot willekeur leiden en met het opleggen van selectieve beperkingen kan KPN concurrenten uit de markt weren.

Ad b. Dit voorschrift adresseert het potentiële mededingingsprobleem achterhouden van informatie.

Ad c. Dit voorschrift adresseert het potentiële mededingingsprobleem oneigenlijk gebruik van informatie.

Ad d, e en f. Deze voorschriften adresseren de potentiële mededingingsproblemen vertragingstactieken en oneigenlijk gebruik van informatie. Als KPN niet te goeder trouw onderhandelt met (potentiële) afnemers of verzoeken niet tijdig of adequaat in behandeling neemt, kan KPN onderhandelingsprocessen vertragen. Toegang is dan ineffectief of inefficiënt.

Ad g. Dit voorschrift adresseert het potentiële mededingingsprobleem hanteren van onbillijke voorwaarden.

Ad h en i. Dit voorschrift adresseert het potentiële mededingingsprobleem kwaliteitsdiscriminatie. Met het voorschrift een boetebeding voor niet-nakoming van de

## Besluit Openbaar

97/176

afgesproken minimumkwaliteitsniveaus op te nemen en daaraan gekoppeld dat de boetes een voldoende afschrikwekkend karakter moeten hebben, beoogt ACM KPN de prikkel te geven om de minimumkwaliteitsniveaus daadwerkelijk te halen. ACM acht het noodzakelijk dat KPN pro-actief minimaal eens per kwartaal deze boetes uitkeert. In de voorgaande reguleringsperiode is gebleken dat KPN de gestelde kwaliteitsniveaus in sommige gevallen structureel niet daadwerkelijk realiseert. Verder is gebleken dat het huidige boetesysteem dermate hoge administratieve drempels opwerpt voor afnemers, dat KPN in de praktijk vrijwel geen boetes uitkeert. In de ND-aanbeveling<sup>95</sup> en de BEREC common position<sup>96</sup> is eveneens vastgesteld dat het pro-actief uitkeren van boetes een belangrijk vereiste is voor effectieve toegangsverplichtingen.

ACM acht een rapportage over de kwaliteitsaspecten een belangrijk instrument in het kader van de non-discrimatieverplichting. Deze rapportage dient de informatie te bevatten waarmee wholesaleafnemers in staat zijn te beoordelen of zij wat betreft de kwaliteitsaspecten, op een level playing field kunnen concurreren. Dat is naar het oordeel van ACM het geval als de rapportage informatie bevat over alle relevante kwaliteitsparameters per productgroep en als deze informatie wordt verstrekt voor de totale hoeveelheid leveringen aan alle partijen (marktbreed) en per marktpartij (individueel). Deze informatie is voor afnemers relevant bij het uitbrengen van offertes op de downstreammarkt. Als een partij informatie ontvangt over alleen de eigen afname is een partij niet goed in staat een juiste inschatting te maken van de aan eindgebruikers te garanderen service levels. Immers, de eigen performance kan afwijken van het marktgemiddelde. ACM acht het passend dat KPN wordt verplicht om ten minste te voldoen aan de door hemzelf opgestelde parameter schedule. KPN biedt deze immers al meerdere jaren aan de markt aan.

Ad j en k. Deze voorschriften adresseren het potentiële mededingingsprobleem strategisch productontwerp. Door voorschrift k is er zekerheid over de technische randvoorwaarden en normen van het netwerk en bijbehorende diensten.

Ad l. Dit voorschrift adresseert het potentiële mededingingsprobleem koppelverkoop. 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

<sup>95</sup> Europese Commissie, *Aanbeveling over consistente verplichtingen tot non-discriminatie en kostenmethodologieën om de concurrentie te bevorderen en investeringen in breedband aantrekkelijker te maken*, 2013/466/EU, 11 september 2013, randnummer 29.

<sup>96</sup> BEREC, *Common position on best practice in remedies on the market for wholesale (physical) network infrastructure access (including shared or fully unbundled access) at a fixed location imposed as a consequence of a position of significant market power in the relevant market*, BoR (12) 127, 8 december 2012, blz. 15, BP33b.

## Besluit Openbaar

betalen voor onderdelen of faciliteiten van het netwerk die niet nodig zijn om de door hen beoogde retaildiensten te kunnen verlenen.

Ad m. Dit voorschrift adresseert het potentiële mededingingsprobleem toegangsweigering. Het betreft specifiek de uitfasering van toegang. KPN kan de effectiviteit van de toegangsverplichting ondermijnen door reeds verleende toegang in te trekken zonder dat dit door ACM op redelijkheid is beoordeeld. Dit voorschrift wordt hieronder verder uitgewerkt.

m.1. ACM zal ten aanzien van de redelijke uitfaseringstermijn aansluiten bij de termijn die zij heeft opgenomen in het marktanalysebesluit Ontbundelde toegang<sup>97</sup>.

m.2. Uitfasering door KPN is alleen mogelijk als er een redelijk alternatief voor afnemers voorhanden is. In het geval van MDF-access is uitfasering alleen mogelijk als er al een daadwerkelijk afneembaar aanbod van VULA is geïmplementeerd.

m.3. Een gelijke behandeling van KPN en andere wholesaleafnemers volgt uit de non-discriminatieverplichting die ACM passend acht (zie paragraaf 6.3.2). Dit betekent dat KPN geen toegangsdiensten mag uitfaseren, zolang KPN zelf gebruik maakt van het netwerkdeel dat wordt gebruikt voor het verlenen van die toegang. Dit geldt mede voor MDF-access: het is KPN niet toegestaan MDF-access uit te faseren zolang hij op de betreffende netwerkklocatie zelf gebruikmaakt van MDF-access.

m.4. KPN moet tijdig vóór de daadwerkelijke uitfasering met afnemers duidelijke en transparante procesafspraken maken over de migratie van de uit te faseren toegangsdienst. Deze afspraken moeten betrekking hebben op de informatievoorziening, procedures en migratietermijnen. De afspraken moeten worden opgenomen in zijn referentieaanbod.

m.5. KPN dient een redelijke kwaliteit van dienstverlening te leveren, inclusief redelijke leveringstermijnen en minimumkwaliteitsniveaus, bij de migratie naar het alternatief voor de in te trekken toegang. Daarbij geldt in ieder geval dat de kwaliteit van de dienstverlening van KPN op hetzelfde niveau ligt als bij migratie van eigen klanten van KPN. Daarnaast is KPN gehouden om een redelijke termijn te hanteren waarin zowel de (bestaande) uit te faseren dienst als de nieuwe dienst waar naartoe wordt gemigreerd wordt aangebonden (overlaytermijn<sup>98</sup>). ACM acht de informatievoorziening over processen en uitvoeringsplannen essentieel voor een zorgvuldige

<sup>97</sup> Besluit Marktanalyse ontbundelde toegang, kenmerk: ACM/DTVP/2015/207525, 17 december 2015.

<sup>98</sup> Een overlaytermijn is een termijn waarin zowel de uit te faseren dienst als het alternatief beschikbaar is.

uitvoering van het migratieproces. Een redelijke overlaytermijn is noodzakelijk om bij migratie een ongestoorde voortzetting van de dienstverlening te kunnen waarborgen.

Ad n. Dit voorschrift adresseert de vastgestelde potentiële mededingingsproblemen kwaliteitsdiscriminatie en vertragingstactieken.

Ad o. Dit voorschrift adresseert de vastgestelde potentiële mededingingsproblemen leveringsweigering en onbillijke voorwaarden. De flexibiliteit is met name van belang met het oog op het kunnen inspelen van KPN op veranderende omstandigheden in vraag en aanbod.

### **6.3.2 Non-discriminatieverplichting**

375. ACM kan op grond van artikel 6a.8 van de Tw voor bepaalde vormen van toegang de verplichting opleggen om deze toegang onder gelijke omstandigheden onder gelijke voorwaarden te verlenen. Deze verplichting houdt tevens in dat de AMM-partij gelijke voorwaarden toepast als die welke onder gelijke omstandigheden gelden voor haarzelf, zijn dochterondernemingen of zijn partnerondernemingen. Hieronder onderzoekt ACM of het opleggen van een non-discriminatieverplichting een passende verplichting is.

#### **6.3.2.1 Beoordeling non-discriminatieverplichting**

376. Door het opleggen van de non-discriminatieverplichting worden de mogelijkheden voor KPN beperkt om het afnemen van toegang te frustreren en kan geen bevoordeling plaatsvinden van de eigen retailorganisatie van KPN. Aangezien KPN zelf actief is op de retailmarkt voor tweevoudige gespreksdiensten die door WLR/CPS worden bediend, zal KPN voor zijn eigen retailbedrijf bovengenoemd probleem niet opwerpen. Zoals aangegeven, is dergelijk gedrag immers schadelijk voor de concurrentiepositie van de afnemer van het wholesaleproduct. Door KPN te verplichten voor alternatieve partijen toegang onder gelijke omstandigheden onder gelijke voorwaarden te verlenen zoals die gelden voor hemzelf, zijn dochterondernemingen of zijn partnerondernemingen, wordt (deels) voorkomen dat KPN dit probleem kan opwerpen voor de afnemers van toegang.

377. De verplichting tot non-discriminatie adresseert de mededingingsproblemen prijsdiscriminatie, marge-uitholling, vertragingstactieken, discriminatoir gebruik of achterhouden van informatie en kwaliteitsdiscriminatie. Daarmee is een verplichting tot het non-discriminatoir aanbieden (offreren) en leveren van WLR/CPS een geschikte maatregel. Een non-discriminatieverplichting voorkomt prijsdiscriminatie. Marge-uitholling kan worden voorkomen door als invulling van de non-discriminatieverplichting via een squeeze-toets een minimale marge te definiëren die KPN dient te hanteren tussen de wholesale-tarieven voor WLR/CPS en de tarieven van retaildiensten.

378. ACM is van oordeel dat het opleggen van een non-discriminatieverplichting voor WLR/CPS ook noodzakelijk is. Er bestaan namelijk geen minder belastende verplichtingen om alle hierboven genoemde mededingingsproblemen te voorkomen. Een toegangs- en/of transparantieplichting verbiedt KPN niet om toegang te verlenen tegen verschillende voorwaarden en maakt het KPN daarmee mogelijk om de eigen onderdelen of bepaalde externe afnemers te bevoordelen. Het slechts opleggen van deze verplichtingen zou ertoe leiden dat het doel van de toegangsverplichting, namelijk het bereiken van concurrentie op de onderliggende retailmarkt voor tweevoudige gespreksdiensten, niet bereikt wordt. Dit gedrag kan de facto ook resulteren in toegangsweigering.

*Conclusie*

379. ACM concludeert dat een non-discriminatieverplichting passend is.

**6.3.2.2 Generieke non-discriminatieverplichting**

380. Ten aanzien van de voorwaarden anders dan die zien op tarieven betekent de non-discriminatieverplichting dat afnemers de diensten en bijbehorende faciliteiten tegen dezelfde voorwaarden moeten kunnen afnemen als KPN's retailbedrijf. KPN dient bovendien de van haar kant redelijkerwijs noodzakelijke medewerking te verlenen om wholesale-afnemers in staat te stellen om op basis van de inkoop van gespreksopbouw en toegang tot de telefonieaansluiting dezelfde kwaliteitsniveaus aan eindgebruikers te leveren als KPN. Dit betekent dat de non-discriminatieverplichting in ieder geval betrekking heeft op:

- a. de beschikbaarheid van de diensten en netwerken. ACM bedoelt hiermee dat zowel gegarandeerde als gerealiseerde beschikbaarheid van de dienst en het netwerk voor zowel interne als externe leveringen op hetzelfde niveau dienen te liggen;
- b. de onderhoudsperioden. ACM bedoelt hiermee dat voor zowel interne als externe leveringen gelijke voorwaarden dienen te gelden, in ieder geval ten aanzien van a) duur van geplande dienstonderbrekingen b) de frequentie c) aankondigingstermijnen d) planning van servicewindows over dagdelen (onder meer: binnen/buiten kantooruren);
- c. de hersteltijden in geval van storingen. Dit betekent dat voor alle afnemers dezelfde respons- en hersteltijden voor dezelfde diensten gehanteerd dienen te worden. Deze verplichting geldt zowel voor de passieve infrastructuur als de actieve apparatuur die benodigd is voor het leveren van de dienst;



- d. het proces van ordering en levering. Dit betekent dat voor alle afnemers gelijke behandeling gerealiseerd dient te worden met betrekking tot tenminste: responstijden, levertijden, leveringsvoorwaarden en communicatiemogelijkheden met betrekking tot afstemming om leveringsprocessen in tijd te plannen;
- e. het proces van aankondiging van nieuwe of gewijzigde diensten. Voorafgaand en tijdens de aankondigingstermijn van nieuwe of gewijzigde diensten mag de betreffende wholesaledienst nog niet in retailproposities worden geoffreerd en/of geleverd; en
- f. het proces van informatieverstrekking: hiermee doelt ACM op gelijke behandeling van interne en externe afnemers met betrekking tot tijdige bekendmaking van (wijzigingen) in tarieven (waaronder mede begrepen eenmalige tarieven, actietarieven en kortingen) en alle voorwaarden (waaronder mede begrepen locaties waar de dienst beschikbaar is, dienstbeschrijving, order- en leveringsvoorwaarden). Onder gelijke behandeling met betrekking tot bekendmaking verstaat ACM tijdige en gelijktijdige bekendmaking, alsmede bekendmaking op gelijke wijze.

381. Een uitwerking en precisering van alle voorwaarden, waaronder bovenstaande elementen, dient KPN, zoals hiervoor al is aangegeven, op te nemen in haar referentieaanbod. KPN dient daarbij ten minste ook alle wholesalediensten die hij aan zijn retailorganisatie levert in zijn referentieaanbod op te nemen (voor zover deze vallen binnen de reikwijdte van de verplichting tot het leveren van toegang)
382. Voor wat betreft de tarieven die door KPN mogen worden gehanteerd geldt, voor zover relevant, in aanvulling op het bovenstaande het hiernavolgende.

### **6.3.2.3 Verbod op tariefdifferentiatie**

383. De non-discriminatieverplichting omvat mede een verbod op tariefdifferentiatie door KPN. Dit verbod is van toepassing zowel in het geval KPN voor zichzelf voor dezelfde gereguleerde wholesalediensten andere tarieven hanteert (bijvoorbeeld in een offerte, een overeenkomst of een factuur) dan hij hanteert voor zijn externe wholesaleafnemers, als in het geval dat KPN voor zijn externe wholesaleafnemers verschillende tarieven hanteert voor dezelfde gereguleerde wholesalediensten.
384. Het doel van dit verbod is te voorkomen dat KPN door middel van tariefdifferentiatie de concurrentie op de betreffende markt en op de downstream gelegen markt(en) kan belemmeren.

## Besluit Openbaar

102/176

385. Aangezien tariefdifferentiatie niet in alle gevallen leidt tot een belemmering van de concurrentie, maar onder omstandigheden ook welvaartsbevorderend kan zijn, acht ACM het onwenselijk om het verbod een absoluut karakter te geven. Het verbod wordt daarom zo ingevuld dat tariefdifferentiatie uitsluitend is toegestaan, indien de tariefdifferentiatie niet tot doel en/of effect heeft de mededinging te belemmeren. ACM werkt dit als volgt nader uit.
386. Voorbeelden van verboden vormen van tariefdifferentiatie zijn (i) het hanteren van selectieve prijzen (zoals kortingen of tarieven voor slechts een beperkte groep van wholesaleafnemers), en (ii) het hanteren van getrouwheidskortingen (zoals langjarige termijnkortingen<sup>99</sup> of bundelkortingen waarbij afnemers worden ontmoedigd om (voor een deel van hun diensten) over te stappen naar een concurrent). Deze vormen van tariefdifferentiatie hebben naar het oordeel van ACM in alle gevallen tot doel en/of effect de mededinging te belemmeren.
387. Voorbeelden van vormen van tariefdifferentiatie die meestal niet tot doel of tot effect hebben de mededinging te belemmeren, zijn bepaalde vormen van kwantum- en termijnkortingen. Dergelijke vormen van tariefdifferentiatie zijn dan ook toegestaan, mits de tariefdifferentiatie (i) op objectieve en transparante wijze is vormgegeven, (ii) niet selectief is, (iii) niet het karakter heeft van een getrouwheidskorting, of (iv) anderszins niet tot doel en/of effect heeft de mededinging te belemmeren.
388. Indien KPN kostenvoordelen aanvoert om aan te tonen dat de voorgestelde tariefdifferentiatie niet tot doel of tot effect heeft de mededinging te belemmeren, dient hij in ieder geval aan te tonen dat die kostenvoordelen zich daadwerkelijk voordoen en dat de aangevoerde kostenvoordelen in een redelijke verhouding<sup>100</sup> staan tot de voorgenomen tariefdifferentiatie. Dat de kostenvoordelen daadwerkelijk optreden, dient KPN aan te tonen op basis van de EDC-methodiek.<sup>101</sup> 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 diensten waaraan het

---

<sup>99</sup> ACM heeft reeds in het verleden helderheid geschapen over de vraag wanneer een termijnkorting is aan te merken als een getrouwheidskorting. In dat verband heeft ACM zich op het standpunt gesteld dat termijnkortingen voor een periode langer dan drie jaar getrouwheidskortingen zijn. Voor de mededinging is het dan ook niet wenselijk dat een afnemer verleid wordt om contracten van langer dan drie jaar aan te gaan.

<sup>100</sup> Onder "redelijke verhouding" verstaat ACM dat de tariefdifferentiatie (waaronder kortingen) niet meer kan bedragen dan de aangetoonde kostenverschillen.

<sup>101</sup> EDC staat voor Embedded Direct Costs. Voor de EDC-methodiek verwijst ACM naar Annex A van dit besluit. In gevallen waarbij de gereguleerde tariefplafonds van wholesalediensten zijn vastgesteld op basis van een andere kostensystematiek, dient KPN de kostenvoordelen aan te tonen op basis van die betreffende systematiek.

schaalvoordeel wordt ontleend. Schaalvoordelen hebben daarom niet als effect dat er kostenverschillen ontstaan tussen de verschillende diensten waarover het schaalvoordeel wordt behaald. Schaalvoordelen kunnen daarom niet worden gebruikt ter onderbouwing van de stelling dat tariefdifferentiatie tussen specifieke diensten niet tot doel of tot effect heeft de mededinging te belemmeren.

389. Gelet op het voorgaande formuleert ACM het verbod op tariefdifferentiatie als volgt:

*“Het is KPN niet toegestaan dezelfde gereguleerde wholesalediensten tegen verschillende tarieven aan afnemers aan te bieden of te leveren, tenzij de tariefdifferentiatie niet tot doel en/of effect heeft de mededinging te belemmeren. In het specifieke kader van dit verbod is sprake van dezelfde wholesalediensten indien deze de afnemer dezelfde functionaliteit bieden.”*

390. Indien KPN voornemens is om na inwerkingtreding van dit besluit een bepaalde vorm van tariefdifferentiatie te introduceren en deze naar het oordeel van KPN voldoet aan het bepaalde in deze paragraaf, doet hij voorafgaand aan de aankondiging en introductie van die vorm van tariefdifferentiatie een daartoe strekkend voorstel aan ACM toekomen. Het voorstel dient te zijn voorzien van een gedetailleerde en complete onderbouwing aan de hand waarvan ACM kan vaststellen of de voorgenomen tariefdifferentiatie niet tot doel of tot effect heeft de mededinging te belemmeren. KPN zal alleen overgaan tot daadwerkelijke aankondiging en introductie van de voorgestelde tariefdifferentiatie nadat ACM hier toestemming toe heeft verleend. Voor de implementatie van het verbod op tariefdifferentiatie stelt ACM een termijn van drie maanden na inwerkingtreding van onderhavig besluit. Tijdens de implementatietermijn blijft de normering voor tariefdifferentiatie uit het marktanalysebesluit VT 2012 van kracht. Voor zover het gaat om bestaande tariefdifferentiatie die reeds in de voorgaande reguleringsperiode onder het verbod tot tariefdifferentiatie door ACM is goedgekeurd, hoeft KPN deze niet opnieuw aan ACM voor te leggen.

#### **6.3.2.4 Verbod op marge-utholling: ND-5**

391. In paragraaf 5.3.4 heeft ACM geoordeeld dat het risico op marge-utholling op de markt voor tweevoudige gesprekken zich beperkt tot het hanteren van hoge wholesaletarieven. Door de tariefverplichting die ACM oplegt in paragraaf 6.3.4 wordt dit probleem reeds geremedieerd. ACM acht het derhalve niet noodzakelijk om KPN een ND5-verplichting op te leggen.

### **6.3.3 Transparantieplichting en referentieaanbod**

392. ACM kan op grond van artikel 6a.9, eerste lid, van de Tw de verplichting opleggen om door ACM nader te bepalen informatie met betrekking tot door ACM te bepalen vormen van toegang bekend te maken (hierna: algemene transparantieplichting).
393. ACM kan op grond van artikel 6a.9, tweede lid, van de Tw de verplichting opleggen om een referentieaanbod bekend te maken waarin een omschrijving is opgenomen van door ACM te bepalen vormen van toegang en de daarbij gehanteerde tarieven en andere voorwaarden.
394. Hieronder onderzoekt ACM of het opleggen van een algemene transparantieplichting en een verplichting tot het bekendmaken van een referentieaanbod passende verplichtingen zijn.

#### **6.3.3.1 Beoordeling transparantieplichting en referentieaanbod**

395. De functie van zowel de algemene transparantieplichting (artikel 6a.9, eerste lid, van de Tw) als de verplichting tot het bekendmaken van een referentieaanbod (artikel 6a.9, tweede lid, van de Tw) is primair het verschaffen van alle informatie die partijen nodig hebben bij het afnemen van toegang. Een noodzakelijke voorwaarde voor het effectief en efficiënt gebruik van een toegangsdienst is dat de afnemer van toegang over alle voor die toegang relevante informatie beschikt. In hoofdstuk 5 is gemotiveerd dat KPN in staat is om relevante informatie achter te houden.
396. De algemene transparantieplichting en de verplichting tot het bekendmaken van een referentieaanbod zijn geschikt om het potentiële mededingingsprobleem van het achterhouden van informatie te adresseren. De verplichting bewerkstelligt immers dat voor toegang relevante informatie bekend wordt gemaakt en beperkt de mogelijkheden voor KPN om het afnemen van toegang door andere aanbieders te frustreren. Met name kan door het opleggen van deze verplichting het gebrek aan effectieve concurrentie als gevolg van achterhouding of niet tijdige verstrekking van informatie worden geadresseerd.
397. De algemene transparantieplichting in combinatie met de verplichting tot het bekendmaken van een referentieaanbod is noodzakelijk voor het remediëren van het probleem van het achterhouden van informatie. De afzonderlijke verplichtingen (de algemene transparantieplichting en de verplichting tot het bekendmaken van een referentieaanbod) zijn op zichzelf niet voldoende. De algemene transparantieplichting leidt er niet toe dat de relevante informatie in een zodanige vorm beschikbaar wordt dat op basis van deze informatie eenvoudig en snel een nieuwe overeenkomst kan worden

aangegaan tussen KPN en partijen die toegang (willen) afnemen. Daarnaast stelt de algemene transparantieplichting afnemers niet in staat om snel te kunnen constateren of zij benadeeld worden ten opzichte van andere partijen, onderdelen of dochterondernemingen van KPN. Bovendien draagt alleen de combinatie van beide verplichtingen voldoende bij aan het voorkomen van oneigenlijke koppelverkoop, vertragingstechnieken, kwaliteitsdiscriminatie, strategisch productontwerp en onbillijke voorwaarden. De algemene transparantieplichting is daarom niet toereikend.

398. Een transparantieplichting in de vorm van de verplichting om een referentieaanbod te publiceren, is geschikt en noodzakelijk om ervoor te zorgen dat toegang en non-discriminatie voldoende effectief zijn om concurrentie op de onderliggende retailmarkten te bevorderen. De verplichting tot het bekendmaken van een referentieaanbod is noodzakelijk om partijen in staat te stellen om effectief en efficiënt gebruik te maken van ontbundelde toegang omdat op basis van deze informatie vrijwel direct een overeenkomst tot stand kan komen tussen KPN en om toegang verzoekende partijen. Er bestaan dan ook geen minder belastende verplichtingen om de hierboven genoemde mededingingsproblemen (al dan niet in combinatie met andere verplichtingen) te voorkomen. Onder andere geldt dat de toegangsverplichting en de non-discriminatieplichting niet zeker stellen dat de afnemers van toegang alle informatie die zij nodig hebben bij het afnemen van deze toegang ter beschikking krijgen.

#### *Conclusie*

399. ACM concludeert dat een algemene transparantieplichting en de verplichting tot het bekendmaken van een referentieaanbod passende verplichtingen zijn. ACM legt daarom aan KPN een algemene transparantieplichting op en de verplichting om een referentieaanbod bekend te maken.

#### **6.3.3.2 Voorschriften**

400. Op grond van artikel 6a.9, vijfde lid, van de Tw kan ACM voorschriften verbinden aan de mate van detaillering en de wijze van bekendmaking van het referentieaanbod. Het referentieaanbod moet voldoende zijn uitgesplitst naar de toegangsdiensten en bijbehorende faciliteiten. Daarom bepaalt ACM dat in het referentieaanbod door KPN de volgende elementen moeten worden opgenomen:
- a. ten minste de onderwerpen die ACM in het kader van de toegangsverplichting in paragraaf 6.3.1 heeft opgenomen. Daarnaast dient het referentieaanbod alle diensten te

## Besluit Openbaar

bevatten, vallend binnen de reikwijdte van de toegangsverplichtingen in dit besluit, die KPN op het moment van publicatie van het referentieaanbod aan zichzelf levert;

- b. redelijke voorwaarden voor toegang. Dit behelst: (1) netwerkelementen waar toegang wordt geboden; (2) informatie over de plaatsen van de fysieke aansluitpunten en de beschikbaarheid van aansluitnetwerken op bepaalde delen van het toegangsnet; (3) technische voorwaarden die verband houden met de toegang tot en het gebruik van aansluitnetwerken, met inbegrip van de technische kenmerken van het aansluitnet; (4) procedures voor het bestellen en leveren; en (5) gebruiksbeperkingen;
- c. bijbehorende faciliteiten (waaronder co-locatie): (1) complete informatie over de desbetreffende locaties van KPN; (2) co-locatieopties (met inbegrip van fysieke co-locatie en in voorkomend geval co-locatie op afstand en virtuele co-locatie); (3) redelijke apparatuureisen: eventuele beperkingen voor apparatuur die in co-locatie kan worden geplaatst; (4) veiligheidsaspecten: door KPN getroffen maatregelen om de veiligheid van hun locaties te waarborgen; (5) redelijke voorwaarden voor de toegang van het personeel van concurrerende exploitanten; (6) redelijke veiligheidsnormen; (7) redelijke regels voor toewijzing van ruimte wanneer de co-locatieruimte beperkt is; en (8) redelijke regels voor ontvangers voor de inspectie van locaties waarop fysieke co-locatie mogelijk is of plaatsen waar co-locatie is geweigerd in verband met ruimtegebrek;
- d. informatiesystemen: redelijke voorwaarden voor toegang tot de (1) operationele ondersteunende systemen en (2) informatiesystemen of databases voor reservering, levering, bestelling, onderhouds- en herstelverzoeken en facturering van KPN. Voor informatiesystemen dient er een storing- en herstelprocedure te zijn en een boetebeding<sup>102</sup> ingeval van het niet voldoen aan minimumkwaliteits- en serviceniveaus; en
- e. redelijke leveringsvoorwaarden: (1) standaardcontract; (2) termijn waarbinnen wordt gereageerd op verzoeken om diensten en faciliteiten, overeenkomsten betreffende het niveau van de dienst, procedures om gebreken te verhelpen en om terug te keren naar het gangbare niveau van dienstverlening en parameters voor de kwaliteit van de dienstverlening; (3) tarieven voor elk van bovengenoemde aspecten, functies en

106/176

<sup>102</sup> Ook dit boetebeding dient te voldoen aan de voorwaarden zoals die zijn gesteld onder voorschrift h van de toegangsverplichting (zie randnummer 373).

## Besluit Openbaar

faciliteiten; en (4) boetebeding<sup>103</sup> in geval van het niet voldoen aan minimumkwaliteits- en serviceniveaus.

Ad d. Voor afnemers is het van groot belang dat zij de informatiesystemen, ordersystemen en databases kunnen benaderen. Storingen in deze informatiesystemen, ordersystemen en databases belemmeren de afnemers om (ten behoeve van hun eindgebruikers) toegang te kunnen afnemen. Het is dan ook van belang dat storingen in de systemen en databases snel worden opgelost. Hiertoe dient KPN een storing- en herstelprocedure op te nemen met daaraan gekoppeld een boetebeding in geval van het niet voldoen aan minimumkwaliteits- en serviceniveaus.

401. In aanvulling op het bepaalde in randnummer 399, verbindt ACM op grond van artikel 6a.9, vijfde lid, van de Tw aan de verplichting om het referentieaanbod te publiceren de volgende voorschriften:

- a. KPN moet het referentieaanbod binnen één maand na de inwerkingtreding van dit besluit bekendmaken. Tijdens die maand is KPN onverminderd verplicht om het referentieaanbod te publiceren voor gereguleerde diensten waarvoor ook in de voorgaande reguleringsperiode de verplichting tot het bekendmaken van een referentieaanbod gold;<sup>104</sup>
- b. KPN moet voor nieuwe of gewijzigde diensten<sup>105</sup> een aankondigingstermijn van minimaal twee maanden in acht nemen, voordat een dergelijke dienst wordt geïmplementeerd. In de volgende gevallen mag KPN een kortere aankondigingstermijn dan twee maanden hanteren, namelijk indien:
  - alle potentiële (externe) afnemers unaniem akkoord zijn met een snellere introductie van de betreffende dienst en daarmee met een kortere aankondigingstermijn dan twee maanden; en
  - het wijzigingen betreft in het referentieaanbod uit hoofde van regulering, zoals een handavings- of aanwijzingsbesluit van ACM;

<sup>103</sup> Ook dit boetebeding dient te voldoen aan de voorwaarden zoals die zijn gesteld onder voorschrift h van de toegangsverplichting (zie randnummer 373).

<sup>104</sup> Ook voor nieuwe toegangsvormen zoals VULA en de daar bijbehorende faciliteiten dient KPN binnen een maand een eerste aanbod op te nemen in haar referentieaanbod. Op basis daarvan kunnen de diensten indien nodig in overleg met alternatieve aanbieders (in een zogenoemde 'Industry Group') en ACM verder worden uitgewerkt totdat er volgens ACM sprake is van een daadwerkelijk afneembaar aanbod.

<sup>105</sup> Onder nieuwe of gewijzigde diensten worden verstaan alle wijzigingen in het referentieaanbod.

## Besluit Openbaar

- c. KPN moet ervoor zorgdragen dat een aangekondigde wholesaledienst ook daadwerkelijk afneembaar is aan het einde van de aankondigingstermijn met inachtneming van de geldende verplichtingen;
- d. KPN moet het referentieaanbod in ieder geval op elektronische wijze publiceren op zijn website;
- e. KPN moet het referentieaanbod en wijzigingen daarvan in ieder geval bekendmaken via een elektronische nieuwsbrief aan (potentiële) afnemers;
- f. KPN moet ACM gelijktijdig met of eerder dan (potentiële) afnemers informeren over voorgenomen wijzigingen; en
- g. KPN moet het referentieaanbod opsplitsen naar de onderscheiden vormen van toegang.

Ad b en c. Bij de introductie van nieuwe diensten of het doorvoeren van wijzigingen in bestaande diensten (bijvoorbeeld een tariefswijziging) moet een dergelijke aanpassing van het aanbod tijdig aan wholesaleafnemers bekend gemaakt worden. Dit betekent dat KPN een redelijke aankondigingstermijn in acht moet nemen. ACM acht een termijn van ten minste twee maanden redelijk. ACM heeft daarbij afgewogen dat afnemers voldoende tijd moeten hebben om hierop in te spelen, maar dat deze termijn ook niet langer dan strikt noodzakelijk moet zijn, om te voorkomen dat KPN onnodig lang moet wachten met bijvoorbeeld de introductie van nieuwe diensten in het betreffende gebied. Op het moment van aankondiging moet zeker zijn dat de aangekondigde wholesaledienst ook daadwerkelijk afneembaar is aan het einde van de aankondigingstermijn. Pas dan kunnen partijen er zeker van zijn dat op het moment van introductie alle afnemers de wholesaledienst ook daadwerkelijk kunnen afnemen en hebben partijen voldoende tijd om hun productportfolio aan te passen.

402. ACM onderstreept dat de aankondigingstermijn in alle gevallen niet eerder van start gaat dan het moment waarop KPN alle benodigde informatie bekendmaakt aan potentiële afnemers. Hiervoor acht ACM van belang dat bij de aankondiging van de betreffende dienst ten minste de in randnummer 400 opgesomde punten worden opgenomen alsmede het tarief waartegen de dienst afneembaar zal zijn.

108/176



### **6.3.4 Tariefregulering**

403. Artikel 6a.7, eerste lid, van de Tw bepaalt dat ACM verplichtingen met betrekking tot tariefbeheersing of kostentoerekening kan opleggen als uit een marktanalyse blijkt dat de AMM-aanbieder de prijzen door het ontbreken van werkelijke concurrentie op een buitensporig hoog peil kan handhaven of de marges kan uithollen, in beide gevallen ten nadele van de eindgebruikers. Aan deze verplichting kunnen voorschriften worden verbonden voor een goede uitvoering van deze verplichting. Hieronder onderzoekt ACM of tariefregulering een passende verplichting is. Als dit het geval is, zal ACM onderzoeken welke invulling van tariefregulering passend is.

#### **6.3.4.1 Beoordeling tariefregulering**

404. De volgende geconstateerde potentiële mededingingsproblemen zijn relevant als het gaat om tariefregulering: prijsdiscriminatie, marge-uitholling en buitensporig hoge prijzen.

405. In het voorgaande heeft ACM vastgesteld dat een toegangsverplichting, een non-discriminatieverplichting en een verplichting tot het publiceren van een referentieaanbod geschikt en noodzakelijk zijn om een aantal van de geïdentificeerde mededingingsproblemen te voorkomen. In deze paragraaf motiveert ACM waarom het opleggen van tariefregulering aan KPN op de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten een geschikte en noodzakelijke maatregel is.

406. Tariefregulering is geschikt omdat het de potentiële mededingingsproblemen prijsdiscriminatie, marge-uitholling en buitensporig hoge prijzen adresseert. Zo kan een tariefplafond voorkomen dat KPN buitensporig hoge prijzen rekent. De mogelijkheden tot prijsdiscriminatie en marge-uitholling kunnen worden beperkt met een tariefplafond. Immers, een tariefplafond stelt een bovengrens aan de tarieven die KPN extern rekent en begrenst daarmee de mogelijkheden om extern hogere wholesaletarieven dan intern te rekenen. Dat betekent dat het de ruimte voor prijsdiscriminatie en daarmee ook marge-uitholling begrenst.

407. Tariefregulering is noodzakelijk omdat er geen lichtere verplichting is die het probleem van buitensporig hoge prijzen helemaal kan voorkomen. Immers, de verplichtingen tot toegang, transparantie en non-discriminatie ontnemen KPN niet de mogelijkheid om buitensporig hoge prijzen te hanteren, waardoor het risico op deze hoge prijzen blijft bestaan. KPN kan ondanks een non-discriminatieverplichting zijn eigen retailbedrijf en externe afnemers buitensporig hoge prijzen rekenen. De lagere marge die zijn retailbedrijf maakt wordt daarbij gecompenseerd door de hogere marge die hij maakt op WLR/CPS. Een non-discriminatieverplichting in de vorm van een marge-uithollingstoets (ND-5) kan het

probleem van marge-utholling wel voorkomen, maar voorkomt niet het probleem van buitensporig hoge prijzen. Omdat voor de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten tariefregulering de problemen prijsdiscriminatie, marge-utholling en buitensporig hoge prijzen voorkomt is deze maatregel noodzakelijk.

*Conclusie*

408. ACM concludeert dat het opleggen aan KPN van tariefregulering voor WLR/CPS passend is.
409. ACM legt aan KPN ten behoeve van het kunnen afnemen van toegangsdiensten en bijbehorende faciliteiten die behoren tot de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten, tariefregulering op.
410. In de volgende paragrafen zal ACM onderbouwen hoe zij deze tariefregulering nader zal invullen. Voor deze onderbouwing gaat ACM uit van de specifieke karakteristieken van de markt voor vaste telefonie. In paragraaf 6.3.4.2 licht ACM het belang toe van reguleringszekerheid in de huidige transitieperiode. Daarna bespreekt ACM in paragraaf 6.3.4.3 de nadere invulling van de tariefverplichting voor bestaande diensten. Vervolgens gaat ACM in paragraaf 6.3.4.4 in op de tariefregulering voor nieuwe diensten.

**6.3.4.2 Invulling tariefregulering**

411. Er is al een aantal jaren sprake van een transitie van oude naar nieuwe technologie. Deze transitie zal naar verwachting nog een substantieel deel van de komende reguleringsperiode in beslag nemen. De transitie naar nieuwe technologieën zal resulteren in nieuwe diensten in het algemeen en snellere breedbanddiensten in het bijzonder. Die ontwikkeling is cruciaal voor het creëren van economische groei en het realiseren van de doelstellingen van de 'Europa 2020-strategie' en het ontwikkelen van de 'Digitale agenda voor Europa'.<sup>106</sup> Gedurende deze transitieperiode zal er echter sprake zijn van grotere onzekerheden dan tot voorheen gebruikelijk was voor elektronische communicatiediensten. Ook de ontwikkeling in de concurrentiepositie van verschillende (soorten) aanbieders kent in de transitieperiode een grotere mate van onzekerheid. Dat geeft onzekerheid wat betreft de investeringen die nog gedaan zullen worden in oude technologie en de onderhoudskosten van die oude technologie. Dat maakt ook het bepalen van voldoende zekere en toekomstvast gereguleerde tariefplafonds voor toegang tot netwerken op basis van oude technologie minder haalbaar.

<sup>106</sup> COM(2010) 245 final/2, 26 augustus 2010.

## Besluit Openbaar

111/176

412. Onzekerheid verhoogt het door beleggers geëiste rendement op geïnvesteerd kapitaal en maakt daarmee investeringen minder snel rendabel waardoor ze niet of later worden gedaan. Onzekerheid over de hoogte en ontwikkeling van gereguleerde tarieven voor toegang tot oude technologie heeft ook een negatief effect op investeringen van partijen die toegang afnemen.
413. ACM kan op de meeste van de hiervoor beschreven onzekerheden geen of weinig invloed uitoefenen. ACM kan echter wel invloed uitoefenen op de mate van reguleringszekerheid. Reguleringszekerheid betekent dat ACM zo veel en zo snel mogelijk zekerheid geeft over de invulling van regulering. Wat betreft tariefregulering gaat het om zekerheid over de invulling ervan en/of de hoogte van tariefplafonds.
414. ACM is van oordeel dat regulering zo veel mogelijk zekerheid dient te bieden. Ook in voorgaande marktanalysebesluiten speelde reguleringszekerheid een belangrijke rol. Zo heeft ACM in de vorige marktanalyseronde voor de meeste bestaande diensten gekozen voor tariefregulering op basis van safety cap. Een safety cap is een manier van tariefregulering die voor de tariefplafonds voor de komende reguleringsperiode uitgaat van het meest recente tariefplafond in de voorgaande reguleringsperiode. Dat meest recente tariefplafond wordt – gecorrigeerd voor de verwachte inflatie –doorgetrokken naar de komende reguleringsperiode.
415. De Commissie onderschrijft het belang van reguleringszekerheid en stelt in de NGA-aanbeveling:
- “Regulatory certainty is key to promoting efficient investments by all operators. Applying a consistent regulatory approach over time is important to give investors confidence for the design of their business plans. In order to mitigate the uncertainty associated with periodical market reviews, NRAs should clarify to the greatest extent possible how foreseeable changes in market circumstances might affect remedies.”<sup>107</sup>*
416. In de meer recente ND-aanbeveling legt de Commissie een duidelijk verband tussen voorspelbare en stabiele tarieven voor kopertoegang en het bevorderen van efficiënte investeringen:
- “De onderhavige aanbeveling is gericht op [...] ii) het vastleggen van voorspelbare en stabiele gereguleerde wholesaleprijzen voor kopertoegang [...]”*

---

<sup>107</sup> NGA-aanbeveling, overweging 6.

*Het creëren van de voorspelbaarheid inzake regelgeving is cruciaal voor het bevorderen van efficiënte investeringen en innovatie in nieuwe en verbeterde infrastructuur. Een langdurig consistente en stabiele benadering op regelgevingsgebied is van doorslaggevend belang om ervoor te zorgen dat investeerders het vertrouwen hebben om duurzame bedrijfsplannen uit te stippelen. Om gedurende een langere periode voor de nodige voorspelbaarheid te zorgen, dat wil zeggen langer dan de levensduur van een individuele marktanalyse, dienen de nri's in overeenkomstig het regelgevingskader opgelegde regulerende maatregelen zo duidelijk mogelijk te bepalen in hoeverre te verwachten veranderingen van de marktomstandigheden de desbetreffende oplossingen beïnvloeden.”<sup>108</sup>*

417. Gelet op het voorgaande acht ACM het ten behoeve van het creëren van een gunstig investeringsklimaat van belang zo veel mogelijk zekerheid te bieden over de invulling van de tariefverplichting – concreet de hoogte van de tariefplafonds – die tijdens de komende reguleringsperiode en daarna zal gelden. Daarbij is het ook belangrijk dat partijen zo snel mogelijk na de publicatie van het besluit weten wat het door ACM opgelegde tariefplafond is.

#### **6.3.4.3 Safety cap voor bestaande diensten**

418. In deze paragraaf beoordeelt ACM de geschikte en noodzakelijke invulling voor de tariefregulering van CPS/WLR en bijbehorende faciliteiten van bestaande diensten ten behoeve van tweevoudige gespreksdiensten waarvoor ACM al eerder een tariefplafond heeft vastgesteld.
419. In de vorige reguleringsperiode (2012-2014) heeft ACM reeds gekozen voor een invulling van de tariefregulering met een safety cap. In het marktanalysebesluit<sup>109</sup> daarvoor (2009-2011) heeft ACM gekozen voor de invulling van kostenoriëntatie (voor CPS) en retail-minus (voor WLR). Voor de komende reguleringsperiode acht ACM een safety cap een passende invulling van de tariefverplichting. ACM licht deze keuze hierna toe.
420. Tariefregulering beoogt de problemen van prijsdiscriminatie, marge-utholling en buitensporig hoge prijzen te remediëren. ACM heeft de mogelijkheid bij het invullen van de tariefregulering tariefplafonds op basis van kostenoriëntatie op te leggen. Het beginsel van kostenoriëntatie houdt in dat afnemers van toegang die gebruik maken van de infrastructuur

<sup>108</sup> Europese Commissie, *Aanbeveling over consistente verplichtingen tot non-discriminatie en kostenmethodologieën om de concurrentie te bevorderen en investeringen in breedband aantrekkelijker te maken*, 2013/466/EU, 11 september 2013, randnummers 3 en 4.

<sup>109</sup> Kenmerk: OPTA/AM/2008/202721.

## Besluit Openbaar

van de AMM-partij een vergoeding aan deze AMM-partij betalen ter dekking van de relevante kosten. Men spreekt in dit verband ook wel van kostengeoriënteerde tarieven.

421. ACM acht tariefregulering op basis van kostenoriëntatie voor bestaande diensten niet passend en acht tariefregulering op basis van safety cap wel passend. ACM licht dit als volgt toe.
422. ACM hecht veel waarde aan reguleringszekerheid. De uitkomst van tariefregulering op basis van kostenoriëntatie kan gegeven de omstandigheden in de markt voor traditionele telefonie een zeer onzekere uitkomst geven. Die onzekerheid zit zowel in de ontwikkeling van de kosten (afschrijvingen/investeringen en onderhoudskosten) als in de ontwikkeling van volumes (afzet) die samen de kostprijs van CPS en WLR bepalen.
423. Meer concreet gaat het bijvoorbeeld om onzekerheid over de volgende zaken. Aan de kostenkant is er de onzekerheid over de resterende levensduur van het kopernetwerk en de telefonieplatformen (ISDN). Dit betreft de vraag wanneer het kopernetwerk en/of het ISDN netwerk – of delen daarvan – volledig worden uitgefaseerd. De resterende levensduur beïnvloedt de afschrijvingstermijnen en daarmee de jaarlijkse kosten. Ten tweede is er onzekerheid over de hoogte van de investeringen die in de resterende levensduur nog zullen plaatsvinden. Die zullen door de huidige transitie naar nieuwe technologieën naar verwachting wezenlijk afwijken van de jaarlijkse investeringen die in het verleden gebruikelijk waren. Ten derde is er onzekerheid over de onderhoudskosten; ook die worden aan het einde van de levensduur van een technologie minder voorspelbaar. Ten vierde is er onzekerheid over de relevante volumes in termen van het aantal actieve aansluitlijnen.<sup>110</sup> Die volumes zijn onzeker doordat de snelheid van de migratie van koper naar glas onzeker is. Ook het marktaandeel van KPN en alternatieve DSL-aanbieders enerzijds ten opzichte van het marktaandeel van kabelaanbieders anderzijds maakt die volumes onzeker. Dit betekent dat onduidelijk is tot welke tariefstelling kostenoriëntatie leidt.
424. Gelet op het voorgaande heeft ACM in het marktanalysebesluit VT 2012 overwogen of er een alternatief is dat bovenstaande nadelen van een strikte invulling van kostenoriëntatie kan voorkomen terwijl de werking daarvan zo veel mogelijk wordt behouden. ACM is toen tot het oordeel gekomen dat een 'safety cap' een dergelijk alternatief is.

---

<sup>110</sup> Actieve aansluitlijnen zijn aansluitlijnen waarover diensten worden geleverd.

## Besluit Openbaar

114/176

425. Tariefregulering op basis van safety cap heeft niet het nadeel dat de uitkomst onzeker is. De tarieven worden jaarlijks verhoogd met inflatie waardoor de tarieven goed voorspelbaar zijn.
426. Daarnaast oordeelt ACM dat een safety cap wel de geconstateerde mededinging problemen voorkomt. Omdat de safety cap wordt gebaseerd op het meest recente tariefplafond, dat door ACM is vastgesteld, is gewaarborgd dat het safety cap-tarief de problemen van marge-uitholling en buitensporig hoge prijzen voorkomt.
427. ACM overweegt ook of tarieven op basis van safety cap wel kostendekkend zijn voor KPN. ACM oordeelt dat uit de commerciële WLR/CPS-overeenkomst die KPN met partijen heeft gesloten blijkt dat de tariefplafonds op basis van de safety cap niet onder de door KPN gemaakte kosten liggen.
428. ACM acht het redelijk dat bij een safety cap een inflatiecorrectie wordt toegepast. Naar verwachting zullen kosten in het algemeen immers stijgen met de inflatie. Een methodiek die niet periodiek de kostprijs vaststelt, maar tariefplafonds doortrekt uitgaande van het meest recente tariefplafond van de voorgaande periode, zal daarom rekening moeten houden met die inflatie.
429. Wat betreft de inflatiecorrectie betekent dit voor de komende reguleringsperiode het volgende. De startplafonds zijn de tariefplafonds zoals die in de voorgaande reguleringsperiode golden voor het jaar 2014. Per 1 januari van elk jaar volgend op 2014 mag KPN de tariefplafonds corrigeren voor de consumentenprijsindex (CPI) die wordt gepubliceerd door het CBS. De tariefplafonds dienen te worden aangepast op basis van de cijferreeks 'CPI alle huishoudens'. Het tariefplafond voor jaar X dient te worden bepaald op basis van de gemeten inflatie in jaar X-1. De inflatie in jaar X-1 is gelijk aan het verschil tussen de CPI voor jaar X-2 en de CPI voor jaar X-1. KPN dient de nieuwe tariefplafonds steeds zo snel mogelijk na de publicatie van de relevante CPI's te berekenen en bekend te maken. Ter illustratie, als de CPI voor 2013 100 bedraagt en de CPI voor 2014 102 bedraagt, dan betreft de jaarmutatie in 2014 2 procent. Een tariefplafond dat in 2014 € 10,00 bedroeg, leidt dan tot een tariefplafond van € 10,20 voor 2015. Meer concreet wordt KPN voorgeschreven om de tariefplafonds jaarlijks per 1 januari te verhogen met de CPI-jaarmutatie van september van het voorafgaande kalenderjaar.

### *Conclusie*

430. Gelet op het voorgaande is ACM van oordeel dat een safety cap met inflatiecorrectie geschikt en noodzakelijk is voor bestaande WLR/CPS-diensten.

## Besluit Openbaar

431. Om op langere termijn zekerheid te bieden voor volgende reguleringsperioden, acht ACM het ook gewenst in komende reguleringsperiodes de safety cap te continueren indien tariefregulering geschikt en noodzakelijk is. ACM heeft daarom het voornemen ook in volgende reguleringsperiodes de safety cap methode te handhaven.

### **6.3.4.4 Tariefregulering voor nieuwe diensten**

432. Indien zich bij aanvang of tijdens de reguleringsperiode nieuwe diensten aandienen, is het toepassen van een safety cap niet mogelijk door het ontbreken van een starttarief. In dat geval is ACM van oordeel dat het gebruik van de bestaande WPC/EDC-methode van kostenoriëntatie geschikt en noodzakelijk is. ACM verwijst hiervoor naar Annex E.1 t/m E.3.

433. Vanuit het oogpunt van consistentie ligt het voor de hand dat indien er in de nieuwe dienst een identieke bouwsteen zit die met de safety cap wordt gereguleerd, de safety cap voor die bouwsteen als relevant element in de totale kostprijsberekening wordt meegenomen.

115/176

## 7 Analyse retailmarkten vaste telefonie in aanwezigheid van wholesaleregulering

### 7.1 Inleiding

434. In het besluit VT2012 heeft ACM op de retailmarkten voor twee- en meervoudige gesprekken een verplichting tot het hanteren van een retail ondergrens opgelegd.
435. Op grond van artikel 6a.4 van de Tw dient ACM binnen drie jaar te beoordelen of bestaande verplichtingen in stand worden gehouden, dan wel of deze verplichtingen worden ingetrokken. In zijn uitspraak van 30 september 2011<sup>111</sup> geeft het CBb aan dat de drie-criteriatoets geen geschikt instrument is om vast te stellen of bestaande verplichtingen in stand moeten worden gelaten, gewijzigd of ingetrokken. Een dergelijke conclusie kan slechts worden gebaseerd op een analyse als bedoeld in artikel 6a.4 Tw jo. 6a.2 van de Tw.
436. In dit hoofdstuk onderzoekt ACM in dit verband de retailmarkten voor twee- en meervoudige gesprekken in aanwezigheid van (alle) wholesaleregulering om te beoordelen of de bestaande verplichtingen in stand worden gehouden of worden ingetrokken. Aangezien er op de retailmarkt voor enkelvoudige gesprekken geen verplichtingen zijn opgelegd, hoeft deze markt in aanvulling op de drie-criteriatoets niet te worden onderzocht.

### 7.2 Marktafbakening

437. ACM heeft in hoofdstuk 3 onder meer vastgesteld dat telefonieaansluitingen en verkeersdiensten tot dezelfde productmarkt behoren. Het vraaggedrag van afnemers zou kunnen veranderen als gevolg van wholesaleregulering. Door de aanwezigheid van zowel CPS- als WLR-verplichtingen zouden afnemers van aansluitingen en verkeersdiensten mogelijk meer geneigd kunnen zijn om aansluitingen en verkeersdiensten bij aparte aanbieders af te nemen. Dit zijn veranderingen als gevolg van wholesaleregulering die mogelijk de afbakening van de relevante retailmarkten zou kunnen beïnvloeden. Immers, door de wholesaleregulering (CPS) ontstaat voor eindgebruikers de mogelijkheid om het verkeer bij een andere aanbieder af te nemen dan de telefonieaansluiting.

#### *Aansluitingen en verkeersdiensten*

438. Het aantal eindgebruikers dat in aanwezigheid van CPS-regulering het verkeer bij een andere aanbieder afneemt dan de telefonieaansluiting was aan het eind van de vorige marktanalyse periode (medio 2011) al gedaald naar minder dan 2 procent. Door de verdere

<sup>111</sup> CBb 30 september 2011, ECLI:NL:CBB:2011:BT6098, r.o.10.7.2; CBb 1 februari 2012, ECLI:NL:CBB:2012:BV2285, r.o. 3.3.2.



groei van VoB en Hosted Voice in de retailmarkt, waarbij het verkeer en de telefonie aansluiting veelal gebundeld zijn, is de verwachting van ACM dat dit percentage nog kleiner is geworden. ACM heeft dan ook geen aanleiding om te veronderstellen dat de retailmarkt door wholesaleregulering wordt gewijzigd. ACM concludeert dan ook dat – zelfs in aanwezigheid van wholesaleregulering – de telefonieaansluiting en het verkeer vrijwel altijd bij één aanbieder worden afgenomen.

439. ACM concludeert daarom dat de afbakening van de retailmarkten voor tweevoudige en meervoudige gespreksdiensten zoals bepaald in hoofdstuk 3, niet wijzigt op grond van de geconstateerde ontwikkelingen in de context van de opgelegde wholesaleregulering.

### **7.3 Dominantieanalyse retailmarkt voor tweevoudige gesprekken**

440. Het marktaandeel van KPN op de retailmarkt voor tweevoudige gesprekken is – in aanwezigheid van alle regulering – gedaald van 85-90 procent [vertrouwelijk: XXX XXX] medio 2012 naar 75-80 procent [vertrouwelijk: XXX XXX] 3Q2014. ACM verwacht dat het aandeel van KPN eind 2019 tussen 45 en 55 [vertrouwelijk: XXX XXX XX] procent ligt. Daarnaast heeft ACM aanvullend onderzoek verricht naar de kleinere internet telefonie aanbieders in de zakelijke markt. Deze aanbieders hebben circa 10 procent van de markt. Bovenstaande cijfers zijn hiervoor (nog) niet gecorrigeerd.
441. Het hoge marktaandeel van KPN op de retailmarkt voor tweevoudige gesprekken, ook in 2019, is een indicatie dat KPN mogelijk nog beschikt over AMM op deze markt in aanwezigheid van regulering. Het marktaandeel van KPN daalt echter gestaag. De belangrijkste reden hiervoor is de sterke groei van VoB en Hosted Voice diensten en de sterke daling van traditionele ISDN2-diensten. Deze groei heeft mede tot gevolg dat er nieuwe partijen zijn toegetreden tot de markt die een belangrijk deel van de markt hebben weten te veroveren.
442. ACM gaat hieronder in op de dominantiecriteria die naar haar oordeel, naast het marktaandeel, een goed inzicht geven in de concurrentieverhoudingen op de markt voor tweevoudige gesprekken. Het gaat daarbij om controle over niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur, verticale integratie, netwerkdekking, product-/dienstendiversificatie, schaalvoordelen en breedtevoordelen.

*Controle over niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur, verticale integratie en netwerkdekking*

443. Doordat KPN tegen gereguleerde voorwaarden op wholesaleniveau toegang verleent, worden deze voordelen weggenomen door de op te leggen wholesaleverplichtingen.

*Product-/dienstendiversificatie*

444. Op basis van de door ACM opgelegde wholesaleregulering zijn concurrenten van KPN in staat om dezelfde product-/dienstencombinaties als KPN te realiseren (mix van internet telefonie diensten (VoB/Hosted Voice) en ISDN). KPN kan nog wel een voordeel hebben uit het feit dat hij ook mobiele diensten aanbiedt, maar de belangrijkste concurrenten in de markt (Tele2 en Vodafone) hebben ook deze mogelijkheid. Daarnaast zijn ook partijen actief in de mobiele markt als MVNO. Daarmee heeft KPN in aanwezigheid van wholesaleregulering nog maar beperkte voordelen die direct voortvloeien uit product-/dienstendiversificatie.

*Schaalvoordelen*

445. Tariefregulering op basis van kostenoriëntatie van CPS geven de schaalvoordelen van KPN door aan de wholesaleafnemers omdat uitgegaan wordt van KPN's eigen kosten. De schaalvoordelen van KPN zijn niet verwerkt in de price cap voor WLR. Tariefregulering remedieert daardoor ongeveer de helft van KPN's schaalvoordelen, door deze door te geven aan afnemers van deze toegangsdiensten.

*Breedtevoordelen*

446. Door de toegangsverplichting zijn andere partijen in staat gesteld om net als KPN klassieke telefoniediensten (ISDN) te leveren, waar dat voorheen economisch niet rendabel was. Deze diensten dragen beperkt bij aan de netwerkdekkingsgraad van partijen. De breedtevoordelen die KPN ontleent aan het ruime productportfolio is derhalve slechts deels geredieerd.

*Retailverplichtingen marktanalysebesluit VT 2012*

447. In het VT 2012 besluit<sup>112</sup> heeft ACM de volgende potentiële mededingingsproblemen onderzocht: buitensporig hoge prijzen, marge-uitholling, prijsdiscriminatie, en bundeling en koppelverkoop. ACM heeft in dat besluit geconcludeerd dat KPN de prikkel en de mogelijkheid heeft om marge-uitholling, prijsdiscriminatie, en bundeling en koppelverkoop te veroorzaken, en slechts een beperkte prikkel heeft om buitensporig hoge prijzen te hanteren. ACM heeft ter remediëring een retail ondergrensmaatregel aan KPN opgelegd.

448. ACM is van oordeel dat KPN niet langer te lage retailtarieven kan hanteren als gevolg van de ND5 verplichting in het ULL-besluit. Deze verplichting is gewijzigd ten opzichte van de vorige reguleringsperiode. De ND5 toets is, ten opzichte van het vorige besluit,

<sup>112</sup> De marktafbakening in het onderhavige besluit wijkt af van die in het vorige besluit. Aangezien het effect op de AMM-positie van KPN van de gewijzigde marktafbakening beperkt is en niet tot een meer dominante positie van KPN leidt, kan in dit verband worden volstaan met een verwijzing naar het vorige besluit.

## Besluit Openbaar

uitgebreid naar een wholesale - retailtoets. Bovendien is de ND5 verplichting verzwaaard doordat de retailkosten integraal meegenomen moeten worden in de toets.

449. ACM concludeert in het onderhavige besluit dat het risico van marge-uitholling, prijsdiscriminatie, en bundeling en koppelverkoop op retailniveau nu voldoende wordt geredieerd door de wholesaleverplichtingen, waaronder ND-5. De invulling van de ND-5 wholesaleverplichting verschilt van die in het marktanalysebesluit VT 2012 ten aanzien van de invulling van de retailkosten in de margetoets. Door deze wijziging in de ND5 wholesaleverplichting wordt het risico van marge-uitholling, prijsdiscriminatie, en bundeling en koppelverkoop op retailniveau voldoende weggenomen.

### *Conclusie*

450. ACM is van oordeel dat in aanwezigheid van alle wholesaleregulering de retailmarkt voor tweevoudige gesprekken concurrerend is. Ten overvloede zij opgemerkt dat daarmee niet is voldaan aan het tweede criterium van de drie-criteriatoets. Aangezien de retailmarkt voor tweevoudige gesprekken in aanwezigheid van alle wholesaleregulering concurrerend is, komt de retailmarkt voor tweevoudige gesprekken niet in aanmerking voor ex-anteregulering. ACM trekt daarom op grond van artikel 6a.4, eerste lid, onderdeel b jo. artikel 6a.3, eerste lid, van de Tw de retailverplichtingen die in het VT 2012 besluit op deze markt aan KPN zijn opgelegd, in.

## **7.4 Dominantieanalyse retailmarkt voor meervoudige gesprekken**

451. In hoofdstuk 4 heeft ACM geconcludeerd dat de wholesalemarkt voor meervoudige gesprekken, in aanwezigheid van ULL en hoger gelegen regulering, concurrerend is. Daarmee vervalt de grondslag voor nadere retailregulering. ACM trekt daarom op grond van artikel 6a.4, eerste lid, onderdeel b jo. artikel 6a.3, eerste lid, van de Tw de retailverplichtingen die in het VT 2012 besluit op deze markt aan KPN zijn opgelegd, in.

119/176

## **8 Dictum**

I. ACM heeft op grond van artikel 6a.1, tweede lid, van de Tw de wholesalemarkten voor telefonie onderzocht. ACM concludeert dat de volgende nationale wholesalemarkten voor telefonie bestaan:

- de wholesalemarkt voor levering van gespreksopbouw en toegang tot de telefonieaansluiting ten behoeve van de retailmarkt voor enkelvoudige gesprekken (wholesalemarkt voor enkelvoudige gespreksdiensten);
- de wholesalemarkt voor levering van gespreksopbouw en toegang tot de telefonieaansluiting ten behoeve van de retailmarkt voor tweevoudige gesprekken (wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten); en
- de wholesalemarkt voor levering van gespreksopbouw en toegang tot de telefonieaansluiting ten behoeve van de retailmarkt voor meervoudige gesprekken (wholesalemarkt voor meervoudige gespreksdiensten).

II. ACM concludeert dat de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten niet daadwerkelijk concurrerend is en dat KPN op deze markt beschikt over aanmerkelijke marktmacht. ACM wijst Koninklijke KPN N.V. en zijn groepsmaatschappijen als bedoeld in artikel 24b Boek 2 Burgerlijk Wetboek (hierna: KPN), voor zover zij actief zijn als aanbieder van openbare elektronische communicatienetwerken, bijbehorende faciliteiten of elektronische communicatiediensten op de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten, aan als onderneming bedoeld in artikel 6a.2, eerste lid, van de Tw.

III. ACM concludeert dat de wholesalemarkten voor enkelvoudige gespreksdiensten en meervoudige gespreksdiensten en de retailmarkten voor enkelvoudige gesprekken, tweevoudige gesprekken en meervoudige gesprekken daadwerkelijk concurrerend zijn.

IV. Gelet op het ontbreken van daadwerkelijke concurrentie op de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten en de AMM-postitie van KPN op deze markt, legt ACM gelet op de te verwachten mededingingsproblemen verplichtingen aan KPN op.

V. ACM acht de verplichtingen als opgelegd in het besluit Marktanalyse Vaste Telefoonie 2012 van 1 mei 2012 (kenmerk: OPTA/AM/2012/201189) niet langer passend. Voor zover deze verplichtingen nog gelden, worden zij wat betreft de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten op grond van artikel 6a.2, eerste lid, onder c, van de Tw ingetrokken, onder

## Besluit Openbaar

gelijktijdige oplegging van de hierna genoemde verplichtingen. De verplichtingen die ACM op grond van voornoemd besluit heeft opgelegd voor de wholesalemarkten voor enkelvoudige gespreksdiensten, meervoudige gespreksdiensten en de retailmarkten tweevoudige gesprekken en meervoudige gesprekken, worden op grond van artikel 6a.3, eerste lid, van de Tw ingetrokken.

### **Toegangsverplichting**

VI. Op grond van artikel 6a.2 jo. artikel 6a.6, eerste lid, van de Tw legt ACM aan KPN voor de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten de verplichting op om te voldoen aan redelijke verzoeken tot toegang en bijbehorende faciliteiten. Deze verplichting heeft betrekking op toegang tot WLR en CPS. Hiervoor verwijst ACM naar randnummers 353, 357 en 361 tot en met 369 van dit besluit.

VII. Op grond van artikel 6a.2 juncto artikel 6a.6, eerste lid, van de Tw legt ACM aan KPN voor de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten de verplichting op om alle bijbehorende faciliteiten te leveren als onderdeel van toegang. Hiervoor verwijst ACM naar randnummer 371 van dit besluit.

VIII. Op grond van artikel 6a.6, derde en vierde lid, van de Tw verbindt ACM voorschriften aan de toegangsverplichting voor de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten. Hiervoor verwijst ACM naar randnummer 373 van dit besluit.

### **Non-discriminatieverplichting**

IX. Op grond van artikel 6a.2 jo. artikel 6a.8 van de Tw legt ACM aan KPN voor de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten een generieke non-discriminatieverplichting op. Hiervoor verwijst ACM naar randnummers 380 en 381 van dit besluit.

X. De non-discriminatieverplichting voor de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten omvat mede een verbod op het hanteren van tariefdifferentiatie. Hiervoor verwijst ACM naar randnummers 389 en 390 van dit besluit.

### **Transparantieverplichting en het referentieaanbod**

XI. Op grond van artikel 6a.2 jo. artikel 6a.9, tweede lid, van de Tw legt ACM voor de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten aan KPN een algemene transparantieverplichting op en de verplichting om een referentieaanbod bekend te maken. Hiervoor verwijst ACM naar randnummer 399 van dit besluit.

121/176

## Besluit Openbaar

XII. Op grond van artikel 6a.9, vijfde lid, van de Tw verbindt ACM specifieke voorschriften aan de verplichting voor de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten om een referentieaanbod te publiceren. Hiervoor verwijst ACM naar randnummers 400 tot en met 402 van dit besluit.

### Tariefregulering

XIII. Op grond van artikel 6a.2 jo. artikel 6a.7 van de Tw legt ACM voor de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten aan KPN ten behoeve van het kunnen afnemen van toegangsdiensten en bijbehorende faciliteiten die behoren tot voornoemde markt, tariefregulering op (zie randnummer 409). Voor verschillende vormen van toegang gelden verschillende invullingen van tariefregulering die hierna zijn aangegeven.

XIV. Voor de tariefregulering van bestaande vormen van WLR en CPS en bijbehorende faciliteiten waarvoor ACM al eerder een kostprijs heeft vastgesteld, verwijst ACM naar randnummers 430 en 431 van dit besluit.

XV. Voor de tariefregulering van nieuwe vormen van WLR en CPS en bijbehorende faciliteiten verwijst ACM naar randnummers 432 en 433 van dit besluit.

### Inwerkingtreding besluit

XVI. Dit besluit treedt in werking op [datum].

Autoriteit Consument en Markt  
namens deze,

dr. F. J. H. Don  
bestuurslid

122/176

## **Annex A Analyse retailmarkt**

### **A.1 Afbakening retailmarkt voor enkelvoudige gesprekken**

452. In dit hoofdstuk onderzoekt ACM wat de relevante productmarkt is. ACM bepaalt eerst het startpunt van de afbakening (A.1.1) en onderzoekt vervolgens of VoB (A.1.2), ISDN (A.1.3), mobiele telefonie (A.1.4) en internettelefonie (A.1.5) onderdeel uitmaken van dezelfde productmarkt.

#### **A.1.1 Startpunt afbakening**

453. In het besluit Marktanalyse Vaste Telefonie 2012 (hierna: VT2012) is de retailmarkt voor enkelvoudige gesprekken afgebakend voor de periode 2012 tot 2015.<sup>113</sup> In het marktanalysebesluit VT2012 is de afbakening gestart vanuit analoge telefonieaansluitingen (PSTN). Tot de markt voor enkelvoudige gesprekken behoorde naast PSTN ook Voice over Broadband met gegarandeerde kwaliteit voor één gesprek tegelijk (hierna: VoB1).<sup>114</sup>

454. Op grond van het marktanalysebesluit VT2012 gelden er uitsluitend verplichtingen voor wholesale PSTN-aansluitingen. Die verplichtingen moet ACM op grond van artikel 6a.4 van de Tw heroverwegen. Daarom kiest ACM, net als in VT2012, de PSTN-aansluitingen als startpunt en onderzoekt zij opnieuw of de dienst VoB1 een substituuat is.<sup>115</sup>

455. In de retailanalyse vaste telefonie (VT) ten behoeve van de meest recente marktanalyse ontbundelde toegang (ULL2015) heeft ACM geoordeeld dat sprake is van een aparte markt voor PSTN. Het belangrijkste argument hiervoor was dat in de loop van de reguleringsperiode een gebonden groep eindgebruikers zou ontstaan. Deze eindgebruikers zouden om technische of financiële redenen geen alternatief hebben en er zou een grote groep inerte gebruikers overblijven. Op basis van uitgebreid onderzoek voorspelde ACM daardoor een afname (per medio 2015) van de krimp in het aantal PSTN-aansluitingen.

456. Ten tijde van de analyse van de retailmarkten ten behoeve van ULL2015 was er sprake van dat KPN op termijn PSTN zou uitfaseren. Inmiddels heeft KPN besloten weliswaar de techniek van PSTN uit te faseren, maar met gebruik van een andere voortbrengingswijze de PSTN-dienstverlening voort te zetten. Deze andere voortbrengingswijze wordt hierna e-pots genoemd.

<sup>113</sup> Marktanalyse Vaste Telefonie 2012, OPTA/AM/2012/201189, 1 mei 2012.

<sup>114</sup> Het CBb heeft deze marktafbakening bevestigd. CBb 18 september 2014, ECLI:NL:CBB:2014:342 (uitspraak marktanalysebesluit VT2012).

<sup>115</sup> ACM onderzoekt deze markt niet alleen als aanleiding voor het besluit ontbundelde toegang, maar ook om in het besluit VT de telefoniespecifieke verplichtingen te heroverwegen.

## Besluit Openbaar

124/176

457. Het uitblijven van de afname van de krimp in het aantal PSTN-aansluitingen is voor ACM aanleiding geweest nogmaals te onderzoeken of inderdaad sprake is van een gebonden groep eindgebruikers. ACM heeft hierbij onderzocht wat mogelijke alternatieven zijn, en of migratie plaatsvindt of uitblijft.
458. In de marktanalysebesluiten VT2008<sup>116</sup> en VT2012 is bepaald dat de relevante retailmarkten voor vaste telefonie elk bestaan uit de bundel van de telefonieaansluiting en het verkeer daarover.<sup>117</sup> Enkele typen verkeer zijn uitgesloten van de retailmarkten VT, namelijk: internationaal verkeer, verkeer naar informatienummers en verkeer naar nummers voor persoonlijke assistentiediensten.<sup>118</sup> Voor de onderhavige analyse geven vrijwel alle partijen aan geen verandering te zien op deze punten die aanleiding zouden kunnen geven tot heroverweging.<sup>119,120</sup> ACM neemt daarom als startpunt PSTN-aansluitingen en het verkeer daarover.
459. In het marktanalysebesluit VT2012 is ook bepaald dat afnemers met meerdere PSTN-aansluitingen, ook wel 'gestapeld' of 'meervoudig' PSTN genoemd, geen wezenlijk ander product afnemen dan meerdere malen één PSTN-aansluiting, waardoor dit tot dezelfde productmarkt behoort. Het CBb heeft dit oordeel van ACM bevestigd.<sup>121</sup> Eveneens heeft ACM in de marktanalysebesluiten VT2008 en VT2012 bepaald dat de relevante retailmarkten voor vaste telefonie elk bestaan uit vaste telefoniediensten die zowel los als in een bundel met andere elektronische communicatiediensten worden verkocht.<sup>122</sup> Er zijn ACM tijdens het onderzoek geen feiten of omstandigheden bekend geworden die tot heroverweging van dit standpunt zouden moeten leiden.
460. Op basis van het voorgaande start ACM de marktafbakening vanuit (gestapelde) analoge telefonieaansluitingen (PSTN) en het verkeer daarover,<sup>123</sup> die los worden verkocht of als onderdeel van een bundel met andere elektronische communicatiediensten, hierna kortweg gezamenlijk: PSTN.

<sup>116</sup> Marktanalyse Vaste Telefonie, OPTA/AM/2008/202721, 19 december 2008.

<sup>117</sup> CBb 18 september 2014, ECLI:NL:CBB:2014:342 (uitspraak marktanalysebesluit VT2012).

<sup>118</sup> Gespreksopbouw voor deze typen verkeer behoort wel tot de wholesalemarkten VT.

<sup>119</sup> Behalve KPN, die net als bij voorgaande analyses van mening is dat het verkeer naar alle nummers (dus ook naar internationale nummers, informatienummers en persoonlijke assistentiediensten) tot de retailmarkt behoort. Het ACM standpunt is echter reeds door het CBb bevestigd.

<sup>120</sup> Schriftelijke antwoorden aanbieders op de vragenlijst van ACM van 4 december 2013, vragen 7 en 30a en b.

<sup>121</sup> CBb 18 september 2014, ECLI:NL:CBB:2014:342 (uitspraak marktanalysebesluit VT2012).

<sup>122</sup> Dit punt is in de marktanalysebesluiten VT2008 en VT2012 niet bestreden.

<sup>123</sup> Uitgezonderd internationaal verkeer, verkeer naar informatienummers en verkeer naar nummers voor persoonlijke assistentiediensten.



### A.1.2 Behoort VoB1 tot de markt voor PSTN?

#### *Objectieve kenmerken en functionaliteiten*

461. In het marktanalysebesluit VT2012 concludeerde ACM dat VoB1 en PSTN elk de mogelijkheid bieden om op een vaste lijn een telefoongesprek te voeren over een vast netwerk op een vaste locatie. Kenmerkend voor deze diensten is het kunnen bellen en gebeld worden met uitsluitend één gelijktijdig gesprek via een telefoonnummer over een vast netwerk. Daarnaast worden bij zowel VoB1 als PSTN vergelijkbare aanvullende telefoniefaciliteiten geboden, zoals wisselgesprekken, direct doorschakelen, nummerweergave en voicemail. ACM constateert dan ook dat VoB1 vergelijkbare functionaliteiten heeft als PSTN. Wat betreft de schaalbaarheid van beide diensten constateert ACM dat, zoals in de productbeschrijving<sup>124</sup> beschreven, VoB flexibeler is in het inzetten van gelijktijdige gesprekscapaciteit dan bij de klassieke telefoniediensten waar de uitbreidingen stapsgewijs plaatsvinden (en per aansluiting). Hierdoor kan de benodigde capaciteit eenvoudiger worden aangepast aan veranderingen in de behoefte van een afnemer.
462. Ook komen de (technische) mogelijkheden van de verschillende typen toestellen, die als randapparatuur op de dienst worden aangesloten, overeen. ACM oordeelt dan ook dat de kenmerken en functionaliteiten van VoB1 en PSTN overeenkomen.

#### *Feitelijk en verwacht overstapgedrag*

463. ACM heeft het onderzoeksbureau Blauw opdracht gegeven onderzoek te doen naar het aanschaf- en overstapgedrag van vaste telefoniegebruikers. Het rapport van Blauw beschrijft onder andere het profiel van PSTN-gebruikers, en de bereidheid van VT-gebruikers om over te stappen.
464. Uit het rapport van Blauw blijkt dat driekwart van de PSTN-afnemers deze aansluitingen al langer dan tien jaar hebben.<sup>125</sup> Ook blijkt dat PSTN-klanten vaker dan gemiddeld niet goed bekend zijn met de prijs,<sup>126</sup> en de prijs significant minder vaak een doorslaggevende rol speelt bij de keuze voor het product.<sup>127</sup> Het betreft vaak oudere gebruikers.

---

<sup>124</sup> Zie Annex A.1.1.

<sup>125</sup> Blauw Research (2014), Consumentenonderzoek: aanschaf- en overstapgedrag vaste telefonie, B16511-3, 12 maart 2014 (hierna: Blauw 2014), pagina 18.

<sup>126</sup> Blauw 2014, pagina 17.

<sup>127</sup> Blauw 2014, pagina 32.

## Besluit Openbaar

126/176

465. VoB wordt uitsluitend in een bundel verkocht. Een prijsvergelijking tussen PSTN en VoB-only is daarom moeilijk te maken.
466. Onder PSTN-klienten worden betrouwbaarheid en gewoonte vaak (beide meer dan 50 procent) genoemd als belangrijkste reden voor de keuze van deze techniek. Voor slechts 19 procent van de PSTN-gebruikers is de prijs de belangrijkste reden voor het kiezen van een techniek/infrastructuur. Voor de totale markt is dat 39 procent.<sup>128</sup>
467. Toch reageren PSTN-klienten meer dan gemiddeld (29 procent van de PSTN-klienten ten opzichte van 17 procent van alle respondenten) op een 10 procent prijsstijging. Voor de helft van de potentiële overstappers is VoB dan het gekozen substituuat.<sup>129</sup>

### *Tussenconclusie*

468. In het marktanalysebesluit VT2012 concludeerde ACM dat VoB1 op basis van feitelijk en verwacht overstapgedrag van afnemers in combinatie met de geboden functionaliteit, alsmede de aan VoB verbonden kwaliteitsperceptie, een substituuat is voor PSTN.<sup>130</sup>
469. In de analyse van de retailmarkten ten behoeve van ULL2015<sup>131</sup> stelde ACM in een prospectieve analyse vast dat gedurende de reguleringsperiode sprake zou zijn van een grote groep aan PSTN gebonden eindgebruikers. Omdat voor deze grote groep eindgebruikers geen alternatieven beschikbaar zouden zijn, betrof het een te monopoliseren markt, die niet gedisciplineerd zou worden door de eindgebruikers voor wie wel substituten beschikbaar zijn. Op basis van deze prospectieve analyse concludeerde ACM dat sprake was van een aparte relevante markt voor PSTN. In het volgende hoofdstuk zal ACM uiteenzetten op basis van welke argumenten zij van inzicht is veranderd en niet langer overtuigd is van het bestaan van een gebonden groep eindgebruikers.
470. ACM stelt vast dat VoB1 op basis van de objectieve kenmerken, functionaliteiten en feitelijk overstap en keuzegedrag, een substituuat is voor PSTN. ACM verwacht dat er gedurende de reguleringsperiode geen gebonden groep eindgebruikers zal ontstaan. ACM concludeert derhalve dat VoB1, net als in de analyse van VT2012, tot dezelfde relevante

---

<sup>128</sup> 57 procent van de respondenten geeft aan niet over te stappen, 14 procent kiest voor VoB, 8 procent geeft aan het abonnement op te zeggen, 5 procent kiest voor een ander abonnement bij dezelfde aanbieder, 2 procent kiest voor ISDN en 14 procent weet het niet. Blauw 2014, pagina 31.

<sup>129</sup> De andere potentiële overstappers overwegen ISDN (7%), opzeggen (28%) of een ander product (17%). Blauw 2014, pagina 36.

<sup>130</sup> Marktanalyse Vaste Telefoonie 2012, OPTA/AM/2012/201189, 1 mei 2012, randnummer 180.

<sup>131</sup> Marktanalyse ontbundelde toegang, ACM/DTVP/2015207525, 17 december 2015.

markt behoort als PSTN. In de hiernavolgende analyse zal dit de relevante markt voor enkelvoudige gespreksdiensten worden genoemd.

### **A.1.3 Behoort ISDN tot de markt voor enkelvoudige gesprekken?**

471. Afnemers van PSTN en VoB1 hebben behoefte aan een enkele lijn. Zij zullen niet snel geneigd zijn een dienst af te nemen waarmee meer gesprekken gelijktijdig gevoerd kunnen worden.<sup>132</sup>
472. De meerwaarde van ISDN2 is het gebruik van meerdere digitale spraakkanalen waardoor het mogelijk is om meerdere gesprekken tegelijkertijd te voeren of meerdere diensten tegelijkertijd af te nemen. Bijvoorbeeld tegelijkertijd bellen en internetten of bellen en faxen.
473. Het gebruik van aanvullende diensten is bij ISDN2 hoger en anders dan bij PSTN aangezien gebruikers van een ISDN-aansluiting veel vaker dan gemiddeld gebruik maken van diensten zoals een wisselgesprek en direct doorschakelen.<sup>133</sup> Dit vertaalt zich ook door verschillen in prijsstelling tussen PSTN en ISDN2.<sup>134</sup> Blauw heeft in haar onderzoek geen onderscheid gemaakt tussen VoB1 en VoB2/VoB-meervoudig, zodat een zelfde vergelijking ten aanzien van het gebruik van de aanvullende functionaliteiten en de doorvertaling naar een prijsverschil tussen VoB2 en ISDN2 niet gemaakt kan worden.
474. ISDN wordt door slechts een kwart van de PSTN- en VoB-gebruikers gezien als een substituut voor de huidige techniek.<sup>135</sup> Bij een 10 procent prijsverhoging zou 2 procent van de PSTN-gebruikers overstappen naar ISDN. Bij VoB-gebruikers ligt dat percentage op minder dan 1 procent.<sup>136</sup> Een dergelijke overstap ligt ver onder de critical loss en is onvoldoende om ISDN2 tot de enkelvoudige markt te rekenen.

---

<sup>132</sup> Marktanalyse Vaste Telefoonie 2012, OPTA/AM/2012/201189, 1 mei 2012, pagina 52.

<sup>133</sup> Blauw 2014, pagina 21.

<sup>134</sup> Tarief PSTN €22,- t.o.v. ISDN-2 €32,- per maand. Bron: website van KPN' <https://www.kpn.com/prive/tv-internet-bellen/informatie/tarieven/los-abonnement/belbasis.htm>, geraadpleegd 27 mei 2016

<sup>135</sup> Blauw 2014, pagina 23.

<sup>136</sup> Blauw 2014, pagina 36.

*Tussenconclusie*

475. ACM oordeelt dat ISDN2 geen vraagsubstituut is van PSTN en VoB1. Op basis van verschillende productkenmerken, tarieven en onderzocht overstapgedrag concludeert ACM dat ISDN2 niet behoort tot de relevante markt voor enkelvoudige gesprekken.

**A.1.4 Behoort mobiele telefonie tot de markt voor enkelvoudige gesprekken?**

476. In het marktanalysebesluit VT2012 concludeerde ACM dat mobiele telefonie niet tot de relevante markt voor enkelvoudige aansluitingen behoort. De belangrijkste argumenten waren het aanvullend gebruik en verbruik, de gepercipieerde functionaliteits- en kwaliteitsverschillen alsmede de als verschillend gepercipieerde prijs.

477. ACM heeft sinds het vorige besluit geen signalen ontvangen dat er ontwikkelingen hebben plaatsgevonden die aanleiding geven tot een wijziging van dat oordeel.

478. Ook uit onderzoek van Blauw blijkt dat mobiele telefonie met name wordt ingezet als aanvulling op vaste telefonie.<sup>137</sup> Van alle vaste telefonie gebruikers denken PSTN-bellers bovendien het vaakst helemaal geen gebruik te gaan maken van mobiele telefonie.<sup>138</sup> Zowel uit het consumentenonderzoek van Blauw<sup>139</sup> als uit het zakelijke eindgebruikersonderzoek van Dialogic blijkt dat veel respondenten mobiel als duurder ervaren. De zakelijke afnemers noemen daarnaast ook nog het feit dat medewerkers vooral op kantoor werken, en dekking als argumenten waarom 'mobile only' geen alternatief is voor vaste telefonie.<sup>140</sup>

479. Uit het onderzoek van Blauw blijkt dat net iets minder dan een tiende (9 procent) van alle vaste telefonie gebruikers verwacht binnen nu en een jaar de vaste lijn op te zeggen en alleen mobiel te gaan bellen.<sup>141</sup> Bij een prijsverhoging van 10 procent verwacht maximaal 8 procent van de PSTN-gebruikers over te stappen op mobiele telefonie.<sup>142</sup> Dit percentage

---

<sup>137</sup> Blauw 2014, pagina 24.

<sup>138</sup> Blauw 2014, pagina 24.

<sup>139</sup> Blauw 2014, pagina 24.

<sup>140</sup> Dialogic (2014), Het gedrag en de behoeften van zakelijke afnemers van zakelijke netwerkdiensten en vaste telefonie, 23 april 2014 (hierna: Dialogic 2014 april), pagina 103.

<sup>141</sup> Blauw 2014, pagina 24.

<sup>142</sup> Op de vraag welke keuze respondenten zouden maken bij een 10% prijsstijging van de eigen techniek/infrastructuur, heeft 8% van de PSTN-gebruikers geantwoord dat deze zouden kiezen voor de categorie 'opzeggen'. Deze categorie bestaat uit de antwoordmogelijkheden 'zowel via mobiele telefonie als internettelefonie', 'alleen via mobiele telefonie',

ligt onder de critical loss en is onvoldoende om mobiel tot de enkelvoudige markt te rekenen. Dit beeld wordt bevestigd door het onderzoek van Dialogic op de zakelijke markt, waar dat percentage ook onder de 10 procent blijft. Veel respondenten uit de categorie GrootBedrijf geven echter aan dat zij naar verwachting een deel van de vaste lijnen zullen vervangen door mobiel.<sup>143</sup>

*Tussenconclusie*

480. Net als in het marktanalysebesluit VT2012 concludeert ACM op basis van de productkenmerken en overstapedrag dat mobiele telefonie niet tot de relevante markt voor enkelvoudige gesprekken behoort.

**A.1.5 Behoort OTT tot de markt voor enkelvoudige gesprekken?**

481. In het marktanalysebesluit VT2012 heeft ACM geoordeeld dat OTT-telefonie niet tot dezelfde productmarkt behoort, aangezien het andere functionaliteiten en gebruik kent dan PSTN en VoB. OTT-telefonie kenmerkt zich ten eerste als een dienst die over een verbinding wordt aangeboden waarbij ten behoeve van het telefonieverkeer geen bandbreedte wordt gereserveerd; de dienst is dus unmanaged. Dat er geen garantie is van de kwaliteit of de beschikbaarheid van de verbinding is een belangrijk verschil ten opzichte van telefoniediensten waarbij die garantie er wel is, en de aanbieder van de telefoniedienst controle over de kwaliteit en daarmee controle over de onderliggende capaciteit van de verbinding heeft.
482. Volgens Dialogic wordt de kwaliteit van OTT-telefonie door afnemers daarom in sommige gevallen als inferieur gezien.<sup>144</sup>
483. De meerderheid van de vaste bellers denkt voorlopig nog geen gebruik te zullen maken van internettelefonie. Van de 6 procent gebruikers die internettelefonie overweegt als alternatief voor vaste telefonie, geeft 4,5 procent ook aan mobiele telefonie als vervanging voor de vaste lijn te zien. De overige 1,5 procent ziet alleen internettelefonie als alternatief.<sup>145</sup>

---

'alleen via internettelefonie', en 'weet niet'. Het percentage van 8% is niet onderverdeeld in deze antwoordmogelijkheden. Blauw 2014, pagina 24.

<sup>143</sup> Dialogic 2014 april, tabel 94, pagina 102.

<sup>144</sup> Dialogic 2014 april, pagina 112.

<sup>145</sup> Blauw 2014, pagina 25.

## Besluit Openbaar

484. OTT-telefonie verloopt meestal via een applicatie of een website op een PC, laptop of tablet in plaats van een vast telefoontoestel. Het aanzetten van de PC en inloggen op de website kan als omslachtig worden ervaren. Daarnaast hebben niet alle OTT-diensten een interconnectie met PSTN en of VoB, waardoor dit niet de gewenste interoperabiliteit biedt. Waar deze dat wel hebben dient veelal eerst een prepaid tegoed gekocht te worden, wat eveneens als omslachtig kan worden ervaren.
485. Het zijn de PSTN-gebruikers die vaak geen internet hebben.<sup>146</sup> Een overstap naar OTT is voor hen dan ook niet logisch.
486. Onderstaande tabel geeft de belangrijkste redenen waarom de residentiële vaste telefonie gebruikers geen OTT gebruiken.

### Redenen geen internettelefonie– totale markt

geen interesse/geen behoefte	40%
w weinig mensengebruiken het	28%
ik ken het niet	17%
op meerdere nummers bereikbaar	17%
ik weet niet hoe het werkt	15%
omslachtig om te gebruiken	13%
slechte kwaliteit (beeld en/of geluid)	13%
de vaste lijn is nodig voor andere gezinsleden/werk	10%
ik heb geen internet	2%
vaste lijn nodig voor alarm, fax, PIN	0,2%
anders	4%

Tabel 12. Bron: Blauw 2014, pagina 25.

487. Er wordt nauwelijks van of naar OTT overgestapt, wat erop lijkt te duiden dat dit type aansluiting niet echt wordt gezien als alternatief voor de andere typen aansluitingen.<sup>147</sup>
488. In de regel bellen gebruikers van dezelfde OTT-dienst onderling gratis. Uit Dialogic volgt dat onder zakelijke afnemers een van de redenen om OTT-telefonie af te nemen, ligt in de kostenreductie. Dialogic stelt dat dit in lijn is met de algemene opvatting dat OTT-telefonie

<sup>146</sup> Blauw 2014, pagina 12.

<sup>147</sup> Dialogic 2014 april, tabel 70, pagina 78.

vooral voor internationale communicatie geschikt is als alternatief voor de meer traditionele vormen van vaste telefonie. Redenen van zakelijke afnemers om geen OTT-telefoniediensten af te nemen, liggen onder andere in het gegeven dat veel eindgebruikers in de segmenten SOHO en Kleinbedrijf (KB) geen noodzaak zien voor OTT. Dit zal mede gelegen zijn in het feit men in deze segmenten het minst bekend is met OTT. Door het grootbedrijf wordt de veiligheid van traditionele vormen van vaste telefonie veel aangehaald.<sup>148</sup>

*Tussenconclusie*

489. ACM concludeert dat OTT-telefonie niet tot de relevante markt voor enkelvoudige gesprekken behoort.

**A.1.6 Conclusie afbakening productmarkt**

490. In de bovenstaande substitutieanalyses heeft ACM onderzocht welke producten dusdanige substituten van elkaar zijn dat ze tot dezelfde markt moeten worden gerekend. Op basis van deze analyses komt ACM tot de conclusie dat alleen VoB1 een voldoende substituuut is voor PSTN en dat deze tot dezelfde markt behoren. ACM noemt deze markt de markt voor enkelvoudige gesprekken.

491. In de analyses heeft ACM ook onderzocht of ISDN2, mobiele telefonie en OTT-telefonie tot deze markt behoren. ACM heeft geconcludeerd dat de karakteristieken van ISDN2 afwijken van die van PSTN en VoB1 en dat onderzoek onder eindgebruikers heeft laten zien dat er nauwelijks overstap plaatsvindt van PSTN en VoB1 naar ISDN2-diensten. ISDN2 behoort daarom niet tot de markt voor enkelvoudige gesprekken.

492. Ook voor mobiele telefonie blijkt dat de karakteristieken afwijken van die van enkelvoudige gesprekken. Bovendien percipiëren eindgebruikers mobiele telefonie als duurder en wordt mobiele telefonie vooral gebruikt als aanvullende dienst naast de vaste aansluiting.

493. Tot slot heeft ACM onderzocht of OTT-telefonie, ook wel als internet-telefonie aangeduid, tot de markt voor enkelvoudige gesprekken behoort. OTT-telefonie wordt echter vooral gebruikt om onderling te communiceren binnen de gebruikersgroep van de gebruikte applicatie. De meerderheid van de vaste bellers denkt voorlopig nog geen gebruik te zullen maken van internettelefonie. Om deze redenen heeft ACM geconcludeerd dat ook OTT-telefonie niet behoort tot de markt voor enkelvoudige gesprekken.

---

<sup>148</sup> Dialogic 2014 april, pagina 99.

### A.1.7 Geografische markt

494. In deze paragraaf bakent ACM de relevante geografische markt af. Daarvoor is van belang wat het dekkinggebied is van de diensten en of de concurrentieomstandigheden daarbinnen voldoende homogeen zijn.

#### *Analyse*

495. In de voorgaande paragraaf is de productmarkt voor enkelvoudige gesprekken afgebakend. Enkelvoudige gesprekken wordt aangeboden via het landelijk dekkende koperaansluitnetwerk van KPN en de coaxnetwerken van de kabelaanbieders. De verzorgingsgebieden van deze netwerken betreffen heel Nederland. Er zijn geen substituten beschikbaar op andere netwerken met andere dekkinggebieden. Het is daarom niet aannemelijk dat er binnen Nederland gebieden te onderscheiden zijn waar de concurrentiesituatie van deze dienst (significant) afwijkt van de nationale concurrentiesituatie.

496. Daarnaast geven aanbieders aan dat zij voor alle vaste telefoniediensten niet geografisch differentiëren in prijzen en/of geen verschil in concurrentieomstandigheden ervaren.<sup>149</sup> Ook zijn in de voorgaande marktanalysebesluiten VT de geografische markten steeds bepaald als zijnde nationaal. ACM ziet geen aanleiding om voor de markt voor enkelvoudige gesprekken tot een andere conclusie te komen.

#### *Conclusie*

497. Gelet op het voorgaande bepaalt ACM dat de relevante geografische markt nationaal is.

---

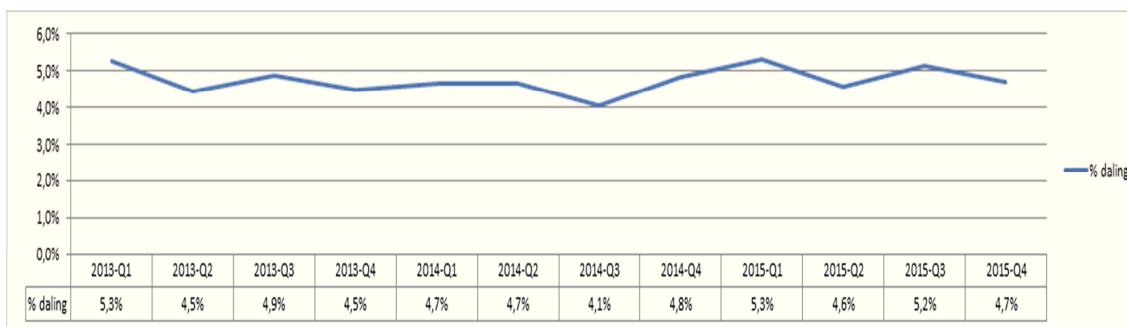
<sup>149</sup> Schriftelijke antwoorden van BT, [vertrouwelijk: XXX XXX XXX XXX X], Delta, KPN, MTTM, NLTM, Pretium, Tele2, UPC, Voiceworks en Ziggo op de vragenlijst van ACM van 4 december 2013, vragen 55 en 56.



## A.2 Geen gebonden groep

499. PSTN heeft, zoals in het vorige hoofdstuk is benoemd, een aantal specifieke productkenmerken die haar van oudsher geschikt maken voor toepassingen zoals liften, bruggen en alarmen. Door deze specifieke kenmerken hebben afnemers die PSTN gebruiken voor deze toepassingen, volgens het marktanalysebesluit ULL2015, geen alternatieven. Daarnaast bestaat nog een groep inerte PSTN-afnemers. In de retailanalyse vaste telefonie die is opgenomen bij het marktanalysebesluit UL2015, heeft ACM beargumenteerd dat er gedurende de komende reguleringsperiode een gebonden groep PSTN-gebruikers zou ontstaan.

500. Het overblijven van een groep gebonden eindgebruikers zou moeten leiden tot een afnemend migratietempo. ACM had voorspeld dat deze afnamedaling plaats zou vinden vanaf circa medio 2015. Uit figuur 4, blijkt dat deze afnamedaling zich niet heeft voorgedaan. Het feit dat de migratie in hetzelfde tempo doorzet is voor ACM aanleiding geweest om haar analyse opnieuw te doen.



**Figuur 4: migratiepercentage PSTN naar VoB1 op basis van ACM Telecommonitor.**

501. In paragraaf A.2.1 tot en met A.2.5 beargumenteert ACM dat er voor verschillende toepassingen alternatieven zijn voor PSTN en dat migratie plaatsvindt van de eerder geïdentificeerde gebonden eindgebruikers naar die alternatieven van PSTN.

## A.2.1 Alternatieven voor PSTN

### A.2.1.1 Alarmlijnen: inbraakbeveiligings- en brandmeldingsinstallaties

502. Afnemers van PSTN ten behoeve van alarmen maakten in 2014 circa 40 procent uit van de totale groep geïdentificeerde PSTN-gebruikers.<sup>150</sup> Voor deze afnemers is het mogelijk om van PSTN over te stappen naar oplossingen via IP. De bestaande alarminstallatie kan aangesloten worden via een IP-converter, die het analoge signaal (van de alarminstallatie) geschikt maakt voor een IP-aansluiting.<sup>151</sup> Ook kan een volledige overstap naar IP gemaakt worden door de aanschaf van een nieuwe op IP gebaseerde installatie. Deze maakt gebruik van een internet- of datacommunicatieaansluiting.<sup>152</sup>
503. Dat alarminstallaties op basis van IP sinds 2013 ook een NEN-norm<sup>153</sup> kent, zal hebben bijgedragen aan het vertrouwen in het gebruik van de techniek voor alarmlijnen, en de overstap voor PSTN-gebruikers aantrekkelijker maken.
504. Volgens de VEBON verliep in 2013 circa 70 procent van alle alarmlijnen via PSTN en circa 23 procent via IP.<sup>154 155</sup> Deze verhouding is sindsdien sterk gewijzigd. Het percentage PSTN-lijnen ten opzichte van alle alarmlijnen is in 2014 gedaald naar 58 procent.<sup>156</sup> Het percentage IP-lijnen is daarentegen sterk gestegen naar 37 procent. Gemiddeld is het aantal PSTN-lijnen ten behoeve van alarmlijnen tussen 2011 en 2014 met 9 procent per jaar gedaald.<sup>157</sup>
505. Gebruikers van alarmsystemen op basis van PSTN beschikken over alternatieven en er is dus sprake van een aanmerkelijke migratie van alarmlijnen van PSTN naar IP.

---

<sup>150</sup> Marktanalyse ontbundelde toegang, ACM/DTVP/2015207525, 17 december 2015, pagina 205.

<sup>151</sup> Voor exacte werking zie: <http://www.securitas.nl/nl/Opllossingen/ip-converter/>.

<sup>152</sup> KPN, gronden tegen ULL 2015, bijlage 1, p. 4.

<sup>153</sup> <https://www.nen.nl/NEN-Shop/Elektrotechniek-Nieuwsoverzicht/Technische-specificatie-met-eisen-voor-een-gemeenschappelijk-protocol-voor-alarmtransmissie-via-IP-gepubliceerd.htm>.

<sup>154</sup> E-mail VEBON, FW: Aanvullende vragen gebruik PSTN, 23 oktober 2014. Gespreksverslag VEBON, Aanvullende vragen VEBON, 25 september 2014.

<sup>155</sup> De overige alarmlijnen worden via ISDN en GSM afgenomen. Bron e-mail VEBON, FW: Aanvullende vragen gebruik PSTN, 23 oktober 2014. Gespreksverslag VEBON, Aanvullende vragen VEBON, 25 september 2014.

<sup>156</sup> <http://vebon-novb.nl/nl/handige-informatie/feiten-en-cijfers/400-duizend-aansluitingen-marc-s, geraadpleegd, 30 juni 2016>.

<sup>157</sup> Bron e-mail VEBON, FW: Aanvullende vragen gebruik PSTN, 23 oktober 2014. Gespreksverslag VEBON, Aanvullende vragen VEBON, 25 september 2014.

#### A.2.1.2 Sluizen, bruggen, uitleesbare meters, pompen, liften etc.

506. In haar retailanalyse bij het marktanalysebesluit ULL 2015 heeft ACM aangegeven dat in 2014 circa 10 procent van de PSTN-lijnen gebruikt wordt voor toepassingen als sluizen, bruggen, gemalen, liften en telemetrietoepassingen (op afstand uitleesbare meters voor energie en water). ACM heeft ingeschat dat er eind 2018 een groep van 10.000 gebonden gebruikers zullen zijn die PSTN afnemen voor Deze groep maakt slechts een klein deel uit van de eerder geïdentificeerde totale groep gebonden gebruikers waarvan ACM verwachtte dat deze in 2018 zou ontstaan.<sup>158</sup> Echter de, hierna beschreven, ontwikkelingen binnen deze toepassingsgebieden ondersteunen het beeld dat er alternatieven beschikbaar zijn en er meer wordt overgestapt naar alternatieven voor PSTN.
507. Rijkswaterstaat (hierna: RWS) verwacht dat aan het einde van 2017 nog maar 42 procent van het aantal PSTN-lijnen worden gebruikt voor slagbomen/bruggen/verkeersregel- en bewakingsinstallaties en rioolpompen ten opzichte van het aantal PSTN-lijnen dat zij in 2014 gebruikte. RWS heeft aangegeven dat er wel alternatieven zijn voor PSTN, maar dat er vanuit marktpartijen weinig ondersteuning wordt geboden voor een migratie naar een toekomst vaste oplossing. RWS is in haar beantwoording uitgegaan van een zelfde migratietempo van haar PSTN-aansluitingen ten behoeve van telemetrietoepassingen als van de aansluitingen ten behoeve van spraak.<sup>159</sup>
508. Uit gegevens van Tele2<sup>160</sup> en RWS blijkt dat het aantal PSTN-lijnen van RWS afneemt met **[vertrouwelijk: XXX XXX XXX X]** per jaar.
509. Voor het gebruik van PSTN ten behoeve van gemalen heeft KPN aangegeven dat alternatieven op basis van IP beschikbaar zijn.<sup>161</sup> De Unie van Waterschappen (hierna: UVW) heeft medio 2014 aangegeven dat circa de helft van de gemalen in Nederland gebruikmaakte van PSTN. Het aantal PSTN-lijnen zou volgens UVW slechts langzaam afnemen omdat voor deze gemalen op korte termijn geen alternatieven beschikbaar zouden zijn. Uit recente gegevens van KPN blijkt echter dat tussen eind 2013 en eind 2015 het aantal PSTN-lijnen dat gebruikt wordt door de waterschappen is gedaald van 5.679 naar 4.232. Dit is een daling van bijna 13 procent per jaar.

<sup>158</sup> ACM verwachtte dat er in 2018 nog 10.000 PSTN lijnen zouden worden gebruikt voor sluizen, bruggen, gemalen, liften en telemetrietoepassingen (op afstand uitleesbare meters voor energie en water) op een totaal van 700.000 PSTN lijnen. Zie Marktanalyse ontbundelde toegang, ACM/DTVP/2015207525, 17 december 2015, randnummer 793 tabel 9.

<sup>159</sup> E-mail van Rijkswaterstaat van 7 april 2014.

<sup>160</sup> E-mail van Tele2 van 21 maart 2016, n.a.v. aanvullende vragen.

<sup>161</sup> KPN, De ontwikkelingen op de zakelijke markt voor vaste telefonie, 25 augustus 2014, pagina16-18.

## Besluit Openbaar

136/176

510. Ook voor telefonielijnen in liften is er geen afhankelijkheid meer van PSTN. Technische alternatieven waren reeds beschikbaar. En inmiddels wordt PSTN niet meer voorgeschreven in de relevante NEN-EN normen.<sup>162</sup> Dit betekent dat de ontwikkelde alternatieven die voldoen aan de voorgeschreven NEN-EN normen daadwerkelijk ingezet kunnen worden.<sup>163</sup>

511. Tele2 heeft aangegeven dat onder zijn eindgebruikers de meeste liften via PSTN worden aangesloten.<sup>164</sup> Daarentegen neemt KPN aanvragen voor PSTN in liften niet meer in behandeling. KPN stuurt de aanvragers door naar het bedrijf ELSECO. ELSECO levert lifttelefoonaansluitingen op basis van GSM.<sup>165</sup> Dat de migratie naar alternatieven ook werkelijk plaatsvindt, blijkt uit gegevens van KPN. Vanaf begin 2014 tot en met februari 2016 is het aantal liftaansluitingen met PSTN (waar een koperdraad actief is), volgens opgave van KPN, gedaald met **[KPN betrouwbaar: XX]** procent.

512. Ook voor op afstand uitleesbare energie- en watermeters zijn alternatieven ontwikkeld. Moderne energie- en watermeters ('slimme meters' genoemd) worden via mobiele netwerken uitgelezen.<sup>166</sup> Het beleid van de overheid is om voor huishoudens zo veel mogelijk traditionele meters te vervangen door slimme meters. De genoemde meters die via PSTN worden uitgelezen, zullen ook vervangen worden door draadloos uitleesbare meters omdat die door de massale inzet in de consumentenmarkt veel goedkoper zullen zijn. Het tempo daarvan wordt bepaald door het tempo waarin meters vervangen worden. Omdat de energieleveranciers een eigen mobiel netwerk (CDMA) hebben uitgerold, kan worden aangenomen dat de vervanging van PSTN zal versnellen. KPN heeft een procentuele daling vastgesteld van 22 procent tussen 2014 en 2015.<sup>167</sup>

513. ACM concludeert derhalve dat er alternatieven zijn voor het gebruik van PSTN ten behoeve van sluizen, bruggen en, gemalen, liften en telemetrietoepassingen (op afstand uitleesbare meters voor energie en water), en dat bij al deze groepen migratie plaatsvindt, met een gewogen gemiddelde migratie van 8 procent per jaar.

<sup>162</sup> Voor informatieverkeer van liften die vast zitten bestaat een deel van de bekende NEN-EN 81-serie, namelijk de norm NEN-EN 81-28:2003 'Veiligheidsregels voor het vervaardigen en het aan brengen van liften; Liften voor het vervoer van personen en goederen; Deel 28: Afstandsalarm voor personen en personen-goederenliften'.

<sup>163</sup> Zie bijvoorbeeld [www.rukra.com/pd-29407-7-73627/product/rukra\\_lifttelefoon.html](http://www.rukra.com/pd-29407-7-73627/product/rukra_lifttelefoon.html) en <http://liftbeveiliging.nl/index.php/producten-elseco/lifttelefoon>

<sup>164</sup> E-mail van Tele2 van 21 maart 2016, n.a.v. aanvullende vragen.

<sup>165</sup> <http://www.liftbeveiliging.nl/>

<sup>166</sup> <http://www.slimmemeters.nl/wat-is-een-slimme-meter-2/>

<sup>167</sup> KPN, ACM aanvullende vragen VT, 4 maart 2016, pagina 6.

### A.2.1.3 PSTN ten behoeve van ziekenhuizen en zorgalarm

514. In de zorgsector zijn er zorgspecifieke PSTN-aansluitingen, zoals zorgalarm, maar zijn er ook veel PSTN-aansluitingen in gebruik ten behoeve van slagbomen en liften. Om dubbeltellingen te voorkomen, moeten deze laatste hier niet worden meegerekend. Deze categorie is in paragraaf 2.1.2 reeds behandeld. Circa 5 procent van de PSTN-aansluitingen werden in 2014 ten behoeve van ziekenhuizen en zorgalarm gebruikt.<sup>168</sup>
515. In het geval van thuiszorg maakt zorgalarm vaak gebruik van de bestaande PSTN-aansluiting van de patiënt.<sup>169</sup> De patiëntbewaking gaat inmiddels veel verder dan het periodiek versturen van patiëntgegevens (zoals bloeddruk en hartslag), maar wordt steeds meer gecombineerd met videobewaking.<sup>170</sup> PSTN is daar niet geschikt voor. ACM verwacht om die reden een daling in het gebruik van PSTN voor ziekenhuizen en zorgalarmen op basis van het gegroeide vertrouwen in op IP gebaseerde telefonielijnen in andere toepassingsgebieden.
516. Daarnaast zijn er mogelijke alternatieven voor zorgalarmen op basis van UMTS en VoB/VoIP.<sup>171</sup> KPN heeft aangegeven dat het aantal PSTN-lijnen voor ziekenhuizen in de periode van 2014 naar 2015 aanmerkelijk is gedaald met **[KPN bedrijfsvertrouwelijk: XX]** procent.<sup>172</sup>
517. Ook voor ziekenhuizen en zorgalarmen concludeert ACM dat er alternatieven zijn voor PSTN en dat migratie plaatsvindt.

### A.2.1.4 Consumenten zonder bundel en inerte gebruikers

518. De groep consumenten die PSTN blijven gebruiken uit gewoonte of zonder bundel vormden in 2014 circa de helft van de totale groep PSTN-gebruikers. Uit onderzoek van Blauw, zoals in paragraaf A.1.2 is beschreven, blijkt dat een groot deel van de PSTN-gebruikers oudere gebruikers betreft. Ook blijkt dat een derde van de 65+-ers een PSTN-aansluiting heeft, en dat driekwart van de gebruikers de PSTN-aansluiting al langer dan tien jaar hebben. 20 procent van de PSTN-afnemers heeft geen vaste internetaansluiting.<sup>173</sup> Daarnaast blijkt dat PSTN-klienten vaker dan gemiddeld niet goed bekend zijn met de prijs, en bovendien minder prijsgevoelig zijn.

<sup>168</sup> Marktanalyse ontbundelde toegang, 17 december 2015, met kenmerk ACM/DTVP/2015207525, pagina 205.

<sup>169</sup> In het onderzoek van AT Kearny in opdracht van Ziggo wordt dit aantal aansluitingen in 2014 op 70.000 geschat.

<sup>170</sup> Internet VPN en de Markt voor Zakelijke Netwerkdiensten, Pb7, 8 juli 2014, pagina 33.

<sup>171</sup> <http://www.philips.nl/healthcare/product/HCNOCTN62/intellivue-cableless-patient-monitoring>

<sup>172</sup> KPN, ACM aanvullende vragen VT, 4 maart 2016, pagina 7.

<sup>173</sup> Blauw 2014, pagina 12.

## Besluit Openbaar

138/176

519. Een groot deel van deze eindgebruikers gebruikt PSTN ten behoeve van inbraakbeveiliging- en zorgalarm. De migratie van deze toepassingen naar IP-gebaseerde diensten is reeds beschreven in paragraaf 2.1.1 en 2.1.3.
520. Voor de PSTN-gebruikers zonder internetaansluiting is de drempel voor overstap naar VoB groter dan voor PSTN-gebruikers die al wel een internetaansluiting hebben. Met name voor de oudere gebruikers kan die stap net te groot zijn.
521. Onder PSTN-klanten worden betrouwbaarheid en gewoonte vaak (beide meer dan 50 procent) genoemd als belangrijkste drivers voor de keuze van deze techniek. Voor slechts 19 procent van de PSTN-gebruikers is de prijs de belangrijkste reden voor het kiezen van een techniek/infrastructuur. Voor de totale markt is dat 39 procent.<sup>174</sup>
522. Ondanks dat de PSTN-gebruikers vaker dan gemiddeld niet goed bekend zijn met de prijs, en vaker hun keuze baseren op betrouwbaarheid en gewoonte (zie randnummer 466) blijkt uit het onderzoek van Blauw dat de PSTN-afnemers sterker reageren op een 10 procent prijsverhoging dan afnemers van andere telefonieproducten (zie randnummer 467).
523. Ten aanzien van consumenten zonder bundel heeft ACM in het marktanalysebesluit ULL2015 aangegeven dat zij verwacht dat deze groep afneemt, door onder andere natuurlijk verloop en sterfte. KPN verwacht bovendien een daling van de aantallen klanten die alleen vaste telefonie zonder internet afnemen omdat de internetpenetratie nog steeds toeneemt.
524. Een klantengroep waarvan in het algemeen aangenomen wordt dat die gebonden uit gewoonte zijn, is de groep ouderen (65+). De klantenbase van Pretium bestaat voor een belangrijk deel uit deze klantengroep omdat die specifieke marketing bedreef op het marktsegment 65+. Van Q4 2014 naar Q4 2015 is de klantenbase van Pretium **[vertrouwelijk: XXX XXX XXX XXX ]** afgenomen.<sup>175</sup> Ook dit is een signaal dat de groep 'gebonden uit gewoonte' snel krimpt en dus feitelijk niet echt gebonden is.
525. ACM verwacht dat het PSTN-gebruik onder de oudere en inerte consumenten zal afnemen door verdere internetpenetratie en ouderdom. Gezien de hoge migratiecijfers van de totale groep PSTN-gebruikers, en het grote deel dat de hierboven beschreven groep daarvan deel uitmaakt, gaat ACM er van uit dat binnen deze categorie gebruikers ook wordt gemigreerd.

---

<sup>174</sup> Blauw 2014, pagina 31.

<sup>175</sup> Bron: Telecommonitor ACM.

### **A.2.2 Conclusie**

526. De groepen PSTN-gebruikers die ACM in de vorige analyse als gebonden beschouwde, gebruikte PSTN in 2014 voor circa 40 procent ten behoeve van alarm, circa 5 procent ten behoeve van het op afstand besturen, bewaken en meten van objecten en circa 7 procent ten behoeve van ziekenhuizen en zorgalarm. De andere helft van de vermeende gebonden groep bestaat uit consumenten zonder internet en inerte gebruikers.
527. In de bovenstaande analyse is aangegeven dat voor al deze groepen verschillende alternatieven beschikbaar zijn, en dat daadwerkelijk migratie plaatsvindt. ACM concludeert dat deze groepen PSTN-gebruikers niet (langer) als gebonden aan PSTN zijn te beschouwen.

## Annex B Drie-criteriatoetsen

### B.1 Kader

528. In deze Annex voert ACM drie-criteriatoetsen uit voor de wholesalemarkten voor PSTN, tweevoudige en meervoudige gespreksdiensten, en de retailmarkten voor tweevoudige en meervoudige gesprekken, omdat die markten niet langer zijn opgenomen op de Aanbeveling van de Commissie en omdat in het marktanalysebesluit VT 2012 voor die markten aan KPN verplichtingen zijn opgelegd. Op basis van de drie-criteriatoets onderzoekt ACM of de betreffende markten binnen afzienbare termijn concurrerend zijn.

529. Een markt komt alleen in aanmerking voor ex-anteregulering als aan de volgende drie criteria is voldaan:<sup>176</sup>

- criterium 1: de aanwezigheid van hoge toegangsbelemmeringen die niet van voorbijgaande aard zijn. Deze kunnen een structureel, wettelijk of regelgevend karakter hebben;
- criterium 2: de marktstructuur neigt niet naar daadwerkelijke mededinging binnen de relevante periode. De toepassing van dit criterium houdt in dat moet worden nagegaan wat de toestand is van de op infrastructuur gebaseerde en andere mededinging die aan de toetredingsdrempels ten grondslag ligt; en
- criterium 3: toepassing van het mededingingsrecht op zichzelf verhelpt het marktfaalen in kwestie niet voldoende.

530. ACM voert de drie-criteriatoetsen voor de wholesalemarkten uit in aanwezigheid van hoger gelegen wholesalebouwstenen (ULL, HWT) en de drie-criteriatoetsen voor de retailmarkten in aanwezigheid van ULL, HWT en telefoniespecifieke regulering.

### B.2 Wholesalemarkten voor enkelvoudige, tweevoudige en meervoudige gespreksdiensten

#### B.2.1 Enkelvoudige gespreksdiensten

531. In paragraaf 4.3.8 heeft ACM vastgesteld dat de markt voor enkelvoudige gespreksdiensten daadwerkelijk concurrerend is. Daarmee staat vast dat niet is voldaan aan het tweede criterium en dat de drie-criteriatoets voor deze markt faalt.

---

<sup>176</sup> Aanbeveling relevante markten, overwegingen 11 tot en met 16.



## **B.2.2 Tweevoudige gespreksdiensten**

### **B.2.2.1 Criterium 1: Hoge toegangsbelemmeringen**

532. ACM onderzoekt of er sprake is van de aanwezigheid van hoge toegangsbelemmeringen die niet van voorbijgaande aard zijn. Deze kunnen een structureel, wettelijk of regelgevend karakter hebben.

#### *Analyse*

533. Om wholesaletoegang tot de telefonieaansluiting en gespreksopbouw op de markt voor tweevoudige gespreksdiensten te kunnen aanbieden, kan een aanbieder zelf een aansluitnetwerk aanleggen of een aansluitnetwerk huren. Als gevolg van substantiële schaalvoordelen van KPN is het niet eenvoudig om een aansluitnetwerk economisch rendabel aan te leggen in zijn gehele geografische reikwijdte. De investeringen die voor het aanleggen van een volledig aansluitnetwerk noodzakelijk zijn, zijn groot. Bovendien is een groot deel van de investeringen verzonken. Daardoor is het aanleggen van een volledig aansluitnetwerk risicovol. Immers, als de aanleg niet succesvol is, kunnen de verzonken kosten niet meer worden terugverdiend. De toegangsbelemmeringen die hieruit voortkomen, worden in bepaalde mate beperkt door de beschikbaarheid van hoger gelegen wholesalebouwstenen zoals ULL en/of WBT (op basis waarvan VoB-diensten worden aangeboden). Hoger gelegen wholesalebouwstenen zijn echter niet of in beperkte mate geschikt voor het aanbieden van stand-alone vaste telefoniediensten, maar vooral geschikt om bundels met breedbanddiensten aan te bieden. Hoger gelegen bouwstenen zijn bovendien niet geschikt voor het economisch rendabel aanbieden van ISDN2-diensten. Vaste telefoniediensten zijn dus zowel op basis van een eigen aansluitnetwerk als op basis van wholesalediensten niet gemakkelijk replicerbaar voor andere partijen.

534. ACM heeft in haar dominantieanalyse de impact van hoger gelegen wholesalebouwstenen op de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten besproken (hoofdstuk 4 van dit besluit). In deze analyse is gebleken dat het marktaandeel van aanbieders afhankelijk van hoger gelegen (gereguleerde) bouwstenen op de wholesalemarkt voor tweevoudige gesprekken naar verwachting groeit in de komende jaren als gevolg van de toenemende vraag naar VoB en HV-diensten op de retailmarkt. ACM verwacht dat in aanwezigheid van hoger gelegen wholesalebouwstenen het marktaandeel van aanbieders op basis van deze bouwstenen in de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten ultimo 2019 tussen 10-20 procent zal liggen. ACM ziet hierin een bevestiging dat de beschikbaarheid van hoger gelegen wholesalebouwstenen de belemmeringen om tot de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten toe te treden mogelijk vermindert, maar niet wegneemt.

## Besluit Openbaar

142/176

535. Toetreders moeten – ondanks de beschikbaarheid van gereguleerde wholesalediensten – grote investeringen in een infrastructuur en in een kwalitatief hoogwaardige dienstverlening doen om een aanbod voor *stand-alone* telefoniediensten in de markt te kunnen zetten. Daarnaast moeten toetreders een bepaalde minimale schaal bewerkstelligen om effectief op prijs te kunnen concurreren.
536. ACM is van oordeel dat de bovenstaande factoren tezamen hoge toegangsbelemmeringen vormen om toe te treden en dat de beschikbaarheid van hoger gelegen wholesalebouwstenen de toegangsbelemmeringen niet wegneemt.

### *Conclusie*

537. Op basis van het bovenstaande concludeert ACM dat er op de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten, ondanks de beschikbaarheid van hoger gelegen gereguleerde wholesalebouwstenen, sprake is van hoge toegangsbelemmeringen van niet-voorbijgaande aard. Hiermee wordt voor deze markt voldaan aan het eerste criterium.

### **B.2.2.2 Criterium 2: Markt neigt niet naar daadwerkelijke mededinging**

538. ACM onderzoekt of de marktstructuur niet neigt naar daadwerkelijke mededinging binnen de relevante periode. De toepassing van dit criterium houdt in dat moet worden nagegaan wat de toestand is van de op infrastructuur gebaseerde en andere mededinging die aan de toetredingsdrempels ten grondslag ligt.

### *Analyse*

539. In paragraaf 4.4.9 heeft ACM vastgesteld dat KPN beschikt over AMM op de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten. In die analyse heeft ACM vastgesteld dat de marktaandelen van concurrenten van KPN in de afgelopen reguleringsperiode zijn gegroeid. KPN beschikt op deze wholesalemarkt echter nog over een zeer hoog marktaandeel door een aanhoudende dominante positie op het ISDN-segment. ACM schat in dat het marktaandeel van KPN aan het eind van de reguleringsperiode nog steeds hoog zal zijn en dat alternatieve aanbieders maar beperkt in staat zullen zijn hun positie op de markt te vergroten.
540. KPN heeft als enige partij een landelijk dekkend netwerk dat geschikt is voor ISDN-leveringen. Een ISDN-platform is op basis van andere netwerken niet op economisch rendabele wijze te dupliceren. KPN ontleent in deze wholesalemarkt kostenvoordelen aan haar schaalgrootte en de breedte van haar dienstenaanbod ten opzichte van bestaande partijen in de markt. Daarnaast is er in deze wholesalemarkt sprake van overstap- en

toetredingsdrempels. ACM heeft geen aanwijzingen dat de voordelen die KPN hieraan ontleent substantieel kleiner worden.

*Conclusie*

541. ACM concludeert dat de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten niet neigt naar daadwerkelijke mededinging binnen de relevante tijdshorizon. Hiermee wordt voor deze markt eveneens voldaan aan het tweede criterium.

**B.2.2.3 Criterium 3: Mededingingsrecht alleen volstaat niet**

542. ACM onderzoekt of toepassing van het mededingingsrecht op zichzelf het marktfalen in kwestie niet voldoende verhelpt.

*Analyse*

543. Om de potentiële mededingingsproblemen op de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten<sup>177</sup> effectief te remediëren, volstaat het mededingingsrecht alleen niet. Daartoe zijn namelijk diverse verplichtingen noodzakelijk, zoals onder andere toegangsverplichtingen. Dergelijke verplichtingen kunnen vooraf niet effectief opgelegd worden op basis van het mededingingsrecht.

*Conclusie*

544. Op basis van het bovenstaande concludeert ACM dat het mededingingsrecht alleen niet volstaat om het marktfalen in kwestie op de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten voldoende te verhelpen. Daarmee wordt voor deze markt eveneens voldaan aan het derde criterium.

**B.2.3 Meervoudige gespreksdiensten**

545. In paragraaf 4.5.6 heeft ACM vastgesteld dat de markt voor meervoudige gespreksdiensten daadwerkelijk concurrerend is. Daarmee staat vast dat niet is voldaan aan het tweede criterium en dat de drie-criteriatoets voor deze markt faalt.

**B.3 Retailmarkten voor tweevoudige en meervoudige gesprekken**

546. ACM heeft in de paragrafen 7.3 en 7.4 geconstateerd dat de retailmarkten voor respectievelijk tweevoudige- en meervoudige gesprekken in aanwezigheid van hoger gelegen regulering (ULL, HWT en telefoniespecifieke regulering) daadwerkelijk

---

<sup>177</sup> Zie hiervoor hoofdstuk 5.

## Besluit Openbaar

concurrerend zijn. Daarmee staat vast dat niet is voldaan aan het tweede criterium en dat de drie-criteriatoetsen voor deze markten falen.

547. ACM ziet gelet op de constatering dat de retailmarkten voor tweevoudige en meervoudige gesprekken daadwerkelijk concurrerend zijn, geen grond om de op de retailmarkten bestaande verplichtingen te continueren.

### B.4 Conclusie

548. ACM concludeert dat er op de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten sprake is van hoge toegangsbelemmeringen van niet-voorbijgaande aard, dat de structuur van de markt niet neigt naar daadwerkelijke mededinging binnen de relevante tijdshorizon, en dat het mededingingsrecht alleen niet volstaat om het marktfalen in kwestie voldoende te verhelpen. ACM concludeert daarom dat de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten voor ex-anteregulering in aanmerking komt.
549. ACM concludeert dat de wholesalemarkten voor enkelvoudige gespreksdiensten en meervoudige gespreksdiensten daadwerkelijk concurrerend zijn. Daarmee staat vast dat niet is voldaan aan het tweede criterium en dat de drie-criteriatoetsen voor deze markten falen.
550. ACM concludeert dat de retailmarkten voor tweevoudige en meervoudige gesprekken daadwerkelijk concurrerend zijn. Daarmee staat vast dat niet is voldaan aan het tweede criterium en dat de drie-criteriatoetsen voor deze markten falen.

144/176

## **Annex C                      Kosten- en tarievenannex**

### **C.1   Kostentoerekening en financiële rapportages: algemeen**

#### **C.1.1 Inleiding**

551. In het marktanalysebesluit waarbij deze Annex is gevoegd, heeft ACM aangegeven op welke markten zij aan KPN verplichtingen inzake tariefregulering oplegt.<sup>178</sup> Ten behoeve van deze verplichtingen dient KPN financiële rapportages op te stellen waarin hij verantwoording aflegt over kosten, opbrengsten en geïnvesteed vermogen van diensten en markten. Met het oog hierop dient duidelijk te zijn aan welke regels deze financiële rapportages en de berekening van kosten, opbrengsten en geïnvesteed vermogen van diensten en markten moeten voldoen. ACM wil bij de financiële rapportages en kostentoerekening zoveel mogelijk dezelfde regels hanteren.

552. Dit hoofdstuk bevat algemene regels ten aanzien van kostentoerekening en financiële rapportages. Voorschriften die alleen in het kader van kostengeoriënteerde wholesaletariefregulering gelden, zijn beschreven in hoofdstuk A.2 'Kostentoerekening en financiële rapportages: wholesale'.

553. In paragraaf C.1.2 gaat ACM in op kostentoerekening. Paragraaf C.1.3 behandelt de goedkeuring en toepassing van het kostentoerekeningssysteem. Paragraaf C.1.4 ten slotte gaat in op de eisen die aan de rapportages gesteld worden.

#### **C.1.2 Kostentoerekening: algemene uitgangspunten**

554. Kostentoerekening dient om kosten, opbrengsten en geïnvesteed vermogen aan diensten en markten toe te rekenen.<sup>179</sup> In het kostentoerekeningssysteem is vastgelegd welke kosten, opbrengsten en geïnvesteed vermogen aan diensten en markten toegerekend worden en op welke wijze deze toegerekend worden.

##### **C.1.2.1 Toe te rekenen kosten**

555. Het startpunt van de toerekening van kosten, opbrengsten en geïnvesteed vermogen is de jaarrekening. Dit betekent dat aangesloten wordt bij de grondslagen voor waardering en resultaatbepaling die KPN in het kader van de jaarrekening toepast. Als ACM vindt dat

---

<sup>178</sup> De in deze Annex opgenomen bepalingen zijn ook van toepassing voor de invulling van andere verplichtingen dan tariefregulering, zoals voor het bepalen van de ongereguleerde wholesale- en retailkosten voor het verbod op marge- uitholling (ND-5). Voor de leesbaarheid neemt deze Annex echter de verplichting tariefregulering van wholesalediensten als uitgangspunt.

<sup>179</sup> Het begrip kostentoerekening heeft hier niet alleen betrekking op kosten, maar ook op omzet en geïnvesteed vermogen. Het is echter gebruikelijk om hiervoor het begrip kostentoerekening te hanteren.

## Besluit Openbaar

afwijkende grondslagen voor waardering en resultaatbepaling gehanteerd moeten worden, geeft ACM dat hierna expliciet aan.

556. Gegeven de principes die KPN in zijn jaarrekening hanteert, betekent het voorgaande onder andere dat:<sup>180</sup>

- afschrijvingen op basis van de lineaire afschrijvingsmethode worden berekend, waarbij dezelfde afschrijvingstermijnen gehanteerd worden als bij het opstellen van de jaarrekening;
- activa gewaardeerd worden op basis van de historische kostenmethode.

557. ACM gaat in beginsel uit van het principe van fully allocated cost. Dit betekent dat kosten die ten behoeve van diensten en markten gemaakt worden in principe volledig aan deze diensten en markten toegerekend dienen te worden. Dit betekent dat kosten die een gezamenlijk of gemeenschappelijk karakter hebben ook aan diensten en markten toegerekend dienen te worden.

558. Financiële sancties die door ACM zijn opgelegd mogen niet in de kostentoerekening betrokken worden.

### **C.1.2.2 Uitgangspunten bij kostentoerekening**

559. Ten aanzien van de wijze van kostentoerekening hanteert ACM de volgende uitgangspunten:

- bij de verschillende verplichtingen dient zoveel mogelijk dezelfde wijze van kostentoerekening gehanteerd te worden;
- de wijze van kostentoerekening voor de verschillende verplichtingen dient consistent te zijn;
- kostentoerekening dient op objectieve, transparante en efficiënte wijze plaats te vinden;
- kosten mogen slechts eenmaal toegerekend worden;
- kosten dienen zo veel mogelijk op causale wijze toegerekend te worden.

Hieronder licht ACM deze regels toe.

---

<sup>180</sup> In het kader van kostengeoriënteerde wholesaletarieeregulering zijn ten aanzien van de bepaling van de kosten van vaste activa afwijkingen van toepassing. Zie hiervoor hoofdstuk C.2.

## Besluit Openbaar

147/176

560. ACM hanteert als regel dat kosten, en, waar aan de orde, opbrengsten en geïnvesteed vermogen, zoveel mogelijk op dezelfde wijze toegerekend dienen te worden. Er is alleen sprake van aanvullende of afwijkende kostentoerekening ten behoeve van één van de verplichtingen als dit hierna is aangegeven. Aanvullingen op en afwijkingen van het algemene kostentoerekeningssysteem staan vermeld in hoofdstuk A.2.
561. Daarnaast dient de kostentoerekening consistent te zijn. Dit betekent dat de toerekening van een bepaald type kosten over de volle breedte van het KPN-bedrijf op dezelfde wijze dient plaats te vinden, ongeacht of het om gereguleerde of ongereguleerde diensten en markten gaat en ongeacht of het om retail- of wholesalediensten en -markten gaat. Door een consistente aanpak wordt de toerekening robuust voor wijzigingen in het gereguleerde portfolio van diensten. Als ACM ten aanzien van een dienst of markt de verplichting tot tariefregulering oplegt, of besluit dergelijke verplichtingen ten aanzien van een dienst of markt te laten vervallen, dan heeft dit zodoende in beginsel geen invloed op de kostentoerekening.
562. Consistentie houdt ook in dat bij in de tijd opeenvolgende rapportages dezelfde wijze van kostentoerekening gehanteerd wordt. De kostentoerekening kan alleen gewijzigd worden als hierdoor de kostentoerekening nauwkeuriger wordt of als sprake is van noodzakelijke aanpassingen, bijvoorbeeld vanwege wijzigingen in het netwerk of door reorganisatie. Het is niet toegestaan dat de kostentoerekening gewijzigd wordt enkel met het oog op de verwachte effecten daarvan op de uitkomsten.
563. De wijze van kostentoerekening, en in het bijzonder de keuze van de cost drivers of kostenverdeelsleutels, dient objectief, transparant en efficiënt te zijn. Op die manier is de wijze van kostentoerekening duidelijk en inzichtelijk en kan deze met zo min mogelijk moeite uitgevoerd worden. Kosten mogen slechts eenmaal toegerekend worden. Als kosten gemaakt worden ten behoeve van meerdere diensten, dan mogen deze kosten niet aan ieder van deze diensten volledig toegerekend worden, maar moeten deze kosten verdeeld worden over de diensten ten behoeve waarvan ze gemaakt worden. In het kostentoerekeningssysteem dient gewaarborgd te worden dat kosten slechts eenmaal worden toegerekend.

### C.1.2.3 Principes voor kostentoerekening

564. Voor de toerekening van kosten aan diensten en markten kunnen verschillende principes gehanteerd worden:<sup>181</sup>

- de kosten kunnen toegerekend worden aan de diensten en markten die de kosten veroorzaken ('cost causation');
- de kosten kunnen toegerekend worden aan de gebruikers die de voordelen genieten die samenhangen met de gemaakte kosten; dit hoeven niet noodzakelijkerwijs dezelfde gebruikers te zijn die de diensten waarvoor de kosten gemaakt worden afnemen ('benefits received');
- de kosten kunnen op zodanige wijze toegerekend worden dat dit de totstandkoming van duurzame concurrentie bevordert ('effective competition'), en meer in het bijzonder van een gelijk speelveld ('level playing field');
- de kosten kunnen op zodanige wijze toegerekend worden dat daar een prikkel vanuit gaat om deze kosten te minimaliseren ('cost minimisation');
- de kosten kunnen op basis van reciprociteit (van bijvoorbeeld de onderliggende functionaliteit) worden toegerekend;
- de kosten kunnen op zodanige wijze toegerekend worden dat de praktische uitvoerbaarheid van de wijze van kostentoerekening nog in redelijke verhouding staat tot de met die toerekening te bereiken doelstellingen ('practicality').

565. ACM gaat in de toepassing van kostenoriëntatie in beginsel uit van het principe van causale toerekening van kosten. Een kenmerk van tarieven die op basis van causale toerekening in redelijke verhouding tot de onderliggende kosten staan, is dat ze voorkómen dat KPN te hoge of te lage winsten (of zelfs verliezen) genereert waardoor kruissubsidies ontstaan die het level playing field verstoren. Ook bevorderen tarieven die gebaseerd zijn

---

<sup>181</sup> Zie onder meer de Principles of Implementation and Best Practice (PIBs) regarding cost recovery principles as decided by the Independent Regulators Group, 23 September 2003. Met deze PIBs is de IRG gekomen tot een meer geharmoniseerde toepassing van artikel 13 van de Toegangsrichtlijn inzake prijscontrole en kostentoerekening (welk artikel in Nederland is geïmplementeerd met artikel 6a.7 van de Tw). Het tweede lid van dit artikel stelt namelijk: "De nationale regelgevende instanties zien erop toe dat regelingen voor het terugverdienen van kosten en tarifieringsmethoden die worden opgelegd erop gericht zijn efficiëntie en duurzame concurrentie te bevorderen en de consument maximaal voordeel te bieden." In randnummer 20 bij de toelichting op dit artikel wordt aanvullend vermeld dat de methode van het terugverdienen van de kosten aangepast moet zijn aan de omstandigheden. Ook de ERG Common Position: Guidelines for implementing the Commission Recommendation C (2005) 3480 on Accounting Separation & Cost Accounting systems under the regulatory framework for electronic communications, ERG (05) 29 (blz.9) noemt deze zes principes voor kostentoerekening.



## Besluit Openbaar

op causale toerekening van onderliggende kosten in het algemeen de concurrentie, doordat ze in beginsel de juiste prikkels geven ten aanzien van het gebruik van deze diensten en de beslissingen van concurrenten van KPN om al dan niet in eigen infrastructuur te investeren.

566. Rekening houdend met de omstandigheden van een specifiek geval, kan ten aanzien van bepaalde (typen) kosten causale toerekening echter tot suboptimale uitkomsten leiden. Om de geconstateerde concurrentieproblemen te voorkómen, kan het in een dergelijk geval dan beter zijn om af te wijken van kostencausaliteit. Dit is met name het geval bij wholesalespecifieke kosten.

567. Wholesalespecifieke kosten betreffen de kosten die KPN maakt in verband met een verplichting om te voldoen aan redelijke verzoeken tot door ACM bepaalde vormen van toegang. Op basis van causale kostentoerekening zouden deze kosten via de wholesaletarieven volledig voor rekening van de om toegang verzoekende aanbieders komen. Dit betekent dat deze aanbieders met een extra kostenpost geconfronteerd zouden worden, waardoor het voor hen moeilijker zo niet onmogelijk zou worden om te concurreren met KPN, die deze kosten voor zijn eigen dienstverlening niet hoeft te maken. KPN heeft hierdoor een kostenvoordeel ten opzichte van zijn concurrenten en kan daarmee marges van concurrenten uithollen, waardoor er geen sprake is van een gelijkwaardig speelveld. Dit betekent dat kostencausaliteit tot een uitkomst leidt die op gespannen voet staat met de doelstelling van duurzame concurrentie, en dat overwogen moet worden dat de betreffende kosten op basis van een ander principe dan causaliteit moeten kunnen worden toegerekend. Ook heeft KPN bij causale toerekening van dit type kosten geen prikkel om deze kosten te minimaliseren.

568. Voor dit type kosten kan proportionele toerekening worden toegepast. Bij proportionele toerekening draagt KPN naar evenredigheid bij aan deze kosten. Op die manier wordt marge-uitholling voorkomen en worden alternatieve aanbieders dus niet op achterstand ten opzichte van KPN gezet, maar ontstaat juist een gelijkwaardig speelveld. Hierdoor zijn alternatieve aanbieders in staat om op gelijke voet met KPN in de retailmarkt te concurreren, hetgeen ten goede komt aan de eindgebruikers. Ten slotte geeft proportionele toerekening ook een stimulans aan KPN om deze kosten te beheersen.

569. Ook kan er sprake zijn van kosten waarbij causale toerekening tot een complexe wijze van toerekening leidt die op zichzelf veel kosten kan veroorzaken, bijvoorbeeld omdat gegevens geregistreerd moeten worden die eerst niet geregistreerd werden. In dergelijke gevallen moet afgewogen worden of een eenvoudiger wijze van toerekenen aanvaardbaar

149/176

is. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als de vertekening in de toegerekende kosten die hierdoor ontstaat verwaarloosbaar is.

570. Op grond van het bovenstaande geldt dat bij de invulling van kostenoriëntatie en de in dat kader toe te passen kostentoerekening causaliteit als leidend beginsel gehanteerd moet worden. In afwijking hiervan geldt dat andere principes van kostentoerekening gehanteerd moeten worden, met name in het geval dat dit de concurrentie of de belangen van eindgebruikers beter bevordert.

#### **C.1.2.4 Toepassing van causale kostentoerekening**

571. In het voorgaande is beschreven dat in de toepassing van kostenoriëntatie in beginsel uitgegaan moet worden van het principe van causale toerekening van kosten. Dit betekent dat diensten of markten alleen die kosten toegerekend krijgen die ten behoeve van die diensten of markten gemaakt worden. Kosten die gemaakt worden ten behoeve van een bepaalde dienst of markt, worden in beginsel niet aan een andere dienst of markt toegerekend.

572. Er zal niet bij alle kosten een duidelijk causale relatie met een dienst of markt geïdentificeerd kunnen worden. De kosten van het netwerk zijn bijvoorbeeld slechts indirect te relateren aan een bepaalde dienst of markt. Bij andere kosten, zoals de kosten die op concernniveau gemaakt worden en de kosten van besturing en beheersing van de business units, kan het onmogelijk blijken een causale relatie met de diensten en markten te identificeren.<sup>182</sup> In dit verband onderscheidt ACM drie manieren van kostentoerekening, met een afnemende mate van causaliteit:

- directe toerekening: kosten worden direct aan diensten of markten toegerekend;
- toerekening op basis van verdeelsleutels: kosten worden met behulp van cost drivers of kostenverdeelsleutels aan diensten of markten toegerekend; en
- overige toerekeningen: kosten worden via een opslag op reeds toegerekende kosten aan diensten of markten toegerekend.

573. Als het mogelijk is, dienen kosten via directe toerekening aan diensten of markten toegerekend te worden.

574. Als kosten niet op basis van directe toerekening aan diensten en markten toegerekend kunnen worden, dienen de kosten via een getrapte toerekening aan de diensten en markten

---

<sup>182</sup> Deze kosten worden vaak aangeduid als gemeenschappelijke en gezamenlijke kosten.

toegerekend te worden. Bij een getrapte toerekening worden één of meer tussenliggende kostenpools benoemd. Kosten worden eerst aan deze kostenpools toegerekend en vervolgens op basis van cost drivers of kostenverdeelsleutels aan de diensten of markten. Een kostenpool kan een activiteit zijn, een productiemiddel of bijvoorbeeld een organisatieonderdeel. Kosten worden zoveel mogelijk direct aan deze kostenpools toegerekend. Als dat niet mogelijk is, worden kosten via verdeelsleutels aan deze kostenpools toegerekend. Als ook dat niet mogelijk is, worden kosten via een opslag aan deze kostenpools toegerekend. De kosten die aan een kostenpool zijn toegerekend, worden via een verdeelsleutel of cost driver aan de diensten of markten toegerekend. Deze verdeelsleutels worden zoveel mogelijk ontleend aan de bron van deze kosten.

575. Als kosten niet op basis van directe toerekening, en ook niet met behulp van cost drivers of kostenverdeelsleutels aan diensten en markten toegerekend kunnen worden, dan dienen deze kosten via een opslag op de reeds toegerekende kosten aan diensten of markten toegerekend te worden.
576. Een geschikte manier om kosten toe te rekenen waarbij de bovenstaande methodiek wordt toegepast is activity based costing. Hierbij wordt getracht de kosten zo causaal mogelijk toe te rekenen. Activity based costing ziet diensten als een serie van activiteiten, waarbij deze activiteiten kosten veroorzaken. De kosten van de activiteiten worden via cost drivers aan de diensten toegerekend.

### **C.1.3 Goedkeuring en toepassing kostentoerekeningssysteem**

#### **C.1.3.1 Goedkeuring**

577. In het kader van de verplichting tot het hanteren van kostengeoriënteerde tarieven dient KPN een door ACM goedgekeurd kostentoerekeningssysteem toe te passen. KPN dient hiertoe een kostentoerekeningssysteem te ontwikkelen dat voldoet aan de regels die in deze Annex zijn beschreven. KPN dient dit systeem ter goedkeuring voor te leggen aan ACM.
578. In het kostentoerekeningssysteem is in ieder geval het volgende gespecificeerd:

## Besluit Openbaar

- de verschillende soorten en categorieën van kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen die aan de diensten en markten worden toegerekend. Hierbij moet duidelijk zijn om welke soorten kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen het gaat. Wat betreft de kosten moet duidelijk zijn waar in de organisatie en ten behoeve van welke activiteiten deze kosten ontstaan;
- de methodiek van kostentoerekening, inclusief de belangrijkste kostenpools en kostenverdeelsleutels. Uitgaande van de kosten zoals die ontstaan, dient duidelijk te zijn hoe deze kosten aan diensten en markten toegerekend worden. Hierbij dient duidelijk te zijn of sprake is van directe toerekening, toerekening op basis van cost drivers of kostenverdeelsleutels of van toerekening via een opslag. Als sprake is van toerekening via cost drivers of kostenverdeelsleutels dient duidelijk te zijn welke kostenpools en welke cost drivers of kostenverdeelsleutels gehanteerd worden. Als sprake is van toerekening via opslagen dient duidelijk te zijn hoe deze opslagen precies berekend worden; en
- de bronnen van de gegevens. Hierbij gaat het enerzijds om de bronnen van de financiële gegevens en anderzijds om de bronnen van de niet-financiële gegevens. Hierbij dient duidelijk te zijn in hoeverre deze gegevens via geautomatiseerde processen tot stand komen, dan wel dat deze gegevens op inschattingen van medewerkers gebaseerd worden.

579. Met het oog op de goedkeuring onderzoekt en beoordeelt ACM het door KPN ontwikkelde en voorgestelde kostentoerekeningssysteem. Hierbij beoordeelt ACM of de regels uit deze Annex op een juiste wijze in het kostentoerekeningssysteem zijn verwerkt en dit door KPN op de juiste wijze wordt toegepast bij de onderbouwing van de ter goedkeuring voorliggende tarieven. ACM beoordeelt dan de werking van de kostentoerekening aan de hand van die specifieke toepassing (onder andere op basis van een aantal concrete gevallen, bijvoorbeeld ten aanzien van een aantal kostenposten en ten aanzien van de kosten van een aantal diensten).

### C.1.3.2 Toepassing

580. KPN dient in het kader van de uitwerking van verplichtingen financiële rapportages op te stellen waarin ze het goedgekeurde kostentoerekeningssysteem dient toe te passen. De inhoud van de rapportage wordt in paragraaf C.1.4 uitgewerkt.

581. De toepassing van het kostentoerekeningssysteem dient in beginsel gelijk te zijn aan de toepassing in het vorige verslagjaar. KPN dient er zorg voor te dragen dat een overzicht beschikbaar is van eventuele wijzigingen. Deze lijst kan door de accountant gebruikt worden bij het accountantsonderzoek.

### **C.1.4 Financiële rapportages**

582. KPN dient in het kader van de uitwerking van verplichtingen financiële rapportages op te stellen. Deze in de Nederlandse taal op te stellen rapportages bestaan in ieder geval uit de volgende vier onderdelen:

- financiële overzichten;
- toelichting op de financiële overzichten;
- beschrijving van het kostentoe rekeningssysteem;
- rapportage van een accountant.

#### **C.1.4.1 Algemeen**

583. Op grond van regelgeving ten aanzien van beursnoteringen moeten kapitaalverschaffers in verschillende landen op hetzelfde moment over dezelfde informatie kunnen beschikken. Ook moet de informatie eenduidig zijn, relevant zijn en niet verwarrend zijn in combinatie met andere informatie, bijvoorbeeld omdat de waarderingsgrondslagen verschillen of omdat gedetailleerde cijfers uit de ene rapportage niet eenvoudig te interpreteren zijn ten opzichte van geaggregeerde cijfers uit een andere rapportage. Een ander uitgangspunt dat in de externe verslaggeving gehanteerd wordt, is dat deze moet aansluiten bij de wijze waarop de organisatie intern bestuurd wordt, terwijl de financiële rapportages die KPN in het kader van toezicht op dient te stellen gericht zijn op diensten en markten.

584. ACM is van oordeel dat de plicht die op KPN rust om de eigen financiële verslaggeving aan bovenstaande uitgangspunten te laten voldoen, ook geldt voor de financiële rapportages die KPN in het kader van toezicht dient op te stellen. Dit betekent onder andere dat het aan KPN is om ervoor zorg te dragen dat de financiële rapportages zodanig geformuleerd zijn dat gebruikers deze goed kunnen begrijpen en kunnen interpreteren in relatie tot andere financiële publicaties van KPN. In dat verband is het belangrijk dat de financiële rapportage een goede en inzichtelijke beschrijving van het kostentoe rekeningssysteem bevat en een adequate toelichting op de gerapporteerde cijfers.

#### **C.1.4.2 Financiële overzichten**

585. In de financiële overzichten worden kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen van diensten en markten verantwoord, die berekend zijn onder toepassing van het kostentoe rekeningssysteem. De inhoud van de financiële overzichten is verschillend voor iedere rapportage en wordt in hoofdstuk A.2 beschreven.

586. ACM kan aanvullende financiële overzichten vragen. Deze overzichten dienen om ACM beter inzicht te geven in de toepassing van het kostentoerekeningssysteem in een bepaalde financiële rapportage. ACM denkt hierbij bijvoorbeeld aan een overzicht van de kostenbedragen die als input bij de kostentoerekening gebruikt worden en een overzicht waaruit blijkt welk deel van ieder van deze kostenbedragen aan gereguleerde diensten toegerekend is. Op deze overzichten is het accountantsonderzoek van toepassing. Deze aanvullende overzichten zijn alleen voor ACM bedoeld en komen dus in beginsel niet in aanmerking voor openbaarmaking.

#### **C.1.4.3 Toelichting**

587. Het tweede onderdeel van een financiële rapportage is de toelichting op de financiële overzichten. In deze toelichting dient KPN in kwalitatieve termen inzicht te geven in de hoogte en ontwikkeling van de uitkomsten die in de financiële overzichten verantwoord worden en in de factoren die daarbij een rol spelen. Hierbij dient in ieder geval aandacht gegeven te worden aan de volgende aspecten:

- de hoogte en ontwikkeling in kostenniveaus, prijzen en volumes;
- wijzigingen in de technische specificatie van diensten en de wijze waarop deze diensten voortgebracht worden en de invloed daarvan op de kosten;
- de oorzaken van grote wijzigingen in de uitkomsten van de financiële rapportage (bijvoorbeeld als uitkomsten substantieel hoger of lager zijn dan in het vorige jaar);
- het effect van stelselwijzigingen die KPN in de jaarrekening heeft toegepast op de berekeningen en de uitkomsten van de financiële rapportage.

#### **C.1.4.4 Beschrijving kostentoerekeningssysteem**

588. De financiële rapportages bevatten ook een beschrijving van het kostentoerekeningssysteem. Deze beschrijving gaat in ieder geval in op de verschillende soorten kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen die aan diensten en markten worden toegerekend, de methodiek van kostentoerekening, en de bronnen van de gegevens die bij de kostentoerekening gebruikt worden (zie randnummer 578).

#### **C.1.4.5 Accountantsrapportage**

589. Om inzicht te krijgen in de betrouwbaarheid van de financiële rapportages dient in beginsel bij iedere rapportage een accountantsrapportage toegevoegd te worden. In het onderstaande beschrijft ACM de regels voor het accountantsonderzoek bij de financiële rapportages. Het gaat daarbij om de volgende onderwerpen:

## Besluit Openbaar

- type accountantsonderzoek en -rapportage;
- accountant; en
- review.

### *Type onderzoek*

590. Er zijn verschillende typen accountantsonderzoeken. Afhankelijk van het doel dat de financiële rapportage dient en het karakter van deze rapportage, bepaalt ACM het soort accountantsonderzoek dat ten aanzien van iedere rapportage uitgevoerd dient te worden (zie hoofdstuk A.2):

- bij financiële rapportages die betrekking hebben op een afgesloten verslagjaar dient een accountantscontrole uitgevoerd te worden. Deze accountantscontrole resulteert in een accountantsverklaring, die bij deze rapportage gevoegd dient te worden; en
- bij financiële rapportages die betrekking hebben op een toekomstige periode is een accountantscontrole niet mogelijk. In dat geval dient een rapport van bevindingen opgeleverd te worden over specifiek overeengekomen werkzaamheden. De accountant onderzoekt daarbij in ieder geval of de door ACM gestelde regels rond kostentoe rekening en financiële rapportage en het door ACM goedgekeurde kostentoe rekeningssysteem door KPN zijn toegepast.

### *Accountant*

591. ACM is van oordeel dat de huidige praktijk, waarin KPN zijn huisaccountant opdracht geeft tot het uitvoeren van de accountantsonderzoeken bij de financiële rapportages, voortgezet kan worden. KPN dient er zorg voor te dragen dat de regels ten aanzien van accountantsonderzoek die in deze Annex beschreven zijn in de opdrachtformulering aan de accountant opgenomen worden. Indien ACM in een bepaald geval wenst dat een andere accountant dan de huisaccountant het onderzoek uitvoert, of indien ACM in een bepaald geval zelf als opdrachtgever wenst op te treden, zal ACM KPN hiervan nadrukkelijk op de hoogte stellen.

592. Met het oog op een goede afstemming van het accountantsonderzoek op het doel dat met de financiële rapportages beoogd wordt en op de behoeften van ACM, dient het controleplan en controleverslag ten aanzien van iedere accountantsonderzoek aan ACM ter beschikking te worden gesteld.

## Besluit Openbaar

156/176

### *Review*

593. ACM kan een review laten uitvoeren op het accountantsonderzoek dat de huisaccountant van KPN ten aanzien van de financiële rapportages uitvoert. Bij een review onderzoekt een accountant, in opdracht van ACM, of het accountantsonderzoek deugdelijk is uitgevoerd. Degene die de review uitvoert krijgt daarbij toegang tot alle informatie die voor de werkzaamheden noodzakelijk is. Een review is een goede manier voor ACM om zicht te krijgen op de kwaliteit van het accountantsonderzoek.

594. ACM kan dit instrument op de volgende wijze inzetten:

- periodieke review. Eens in de drie tot vijf jaar kan ACM opdracht geven tot een algemene review. Het doel van een dergelijke review is om zicht op de deugdelijkheid van het accountantsonderzoek te krijgen. Hierbij gaat het om een review met een algemeen karakter;
- diepgaande review. ACM zal een diepgaande review alleen laten uitvoeren als er aanleiding is te vermoeden dat het accountantsonderzoek niet goed is uitgevoerd. Als bijvoorbeeld uit de periodieke review blijkt dat er twijfels zijn of een bepaalde aanpak in het accountantsonderzoek wel de juiste is, kan dit via een diepgaande review nader bekeken worden. Ook kan een diepgaande review uitgevoerd worden als ACM, bijvoorbeeld op grond van signalen uit dossiers die ACM behandelt, twijfels heeft over een bij een rapportage uitgevoerd accountantsonderzoek.

### *Openbaarheid van de financiële rapportages*

595. Op grond van artikel 18.8 van de Tw maakt ACM de financiële rapportages van KPN openbaar om een open en concurrentiegerichte markt te bevorderen. Bij openbaarmaking van de financiële rapportages houdt ACM rekening met de bedrijfsvertrouwelijkheid en de regelgeving ten aanzien van beursnoteringen. Dit betekent in ieder geval dat in voorkomend geval KPN de gelegenheid zal worden gegeven om gemotiveerd aan te geven welke informatie in de financiële rapportages als bedrijfsvertrouwelijk moet worden beschouwd, waar ACM gemotiveerd van kan afwijken.

## **C.2 Kostentoe rekening en financiële rapportages: wholesale**

### **C.2.1 Inleiding**

596. In dit hoofdstuk gaat ACM in op de aanvullingen en uitzonderingen op de algemene regels zoals die hiervoor beschreven zijn.



597. Paragraaf C.2.2 gaat in op de regels die, in aanvulling op hetgeen in hoofdstuk C.1 gesteld is, gelden voor de wholesale kostentoerekening. Paragraaf C.2.3 behandelt de eisen die, in aanvulling op hetgeen in hoofdstuk C.1 gesteld is, gelden voor de financiële rapportage. Paragraaf C.2.4 gaat in op de operationalisering.

### **C.2.2 Kostentoerekening**

598. ACM sluit voor de regels ten aanzien van wholesale kostentoerekening aan bij het huidige EDC-systeem. Dit systeem moet voldoen aan de algemene regels uit hoofdstuk C.1 en de aanvullingen en uitzonderingen die in dit hoofdstuk beschreven worden. Deze aanvullingen en uitzonderingen betreffen:

- het gebruik van meerjarenvensters;
- afschrijvingsmethode en afschrijvingstermijnen;
- de waarderingsgrondslag; en
- de vermogenskosten.

599. Deze vier punten worden in deze paragraaf nader uitgewerkt. Eerst wordt een toelichting gegeven op de hoofdpunten van EDC.

#### **C.2.2.1 EDC-systeem van KPN**

600. Voor de tariefregulering van wholesalediensten heeft KPN eind jaren negentig in opdracht van de minister het EDC-systeem ontwikkeld. Met het EDC-systeem worden de kostprijzen van de wholesalediensten berekend. EDC staat daarbij voor Embedded Direct Costs. Vanuit de methodiek van embedded direct costs worden alleen de kosten die direct aan diensten zijn toe te rekenen in de kostprijs van deze diensten opgenomen. Met andere woorden, er dient een causale relatie tussen de kosten en de dienst te zijn. Als EDC in zuivere vorm zou worden toegepast, zouden alleen de directe kosten aan de diensten worden toegerekend. Dit impliceert dat alle kosten die niet direct met de diensten samenhangen, dat wil zeggen alle kosten met een indirect, gezamenlijk of gemeenschappelijk karakter, dan ook niet aan de diensten toegerekend zouden worden.

601. De toepassing van EDC zoals deze door KPN en ACM is uitgewerkt, kenmerkt zich als volgt. In de eerste plaats worden alle relevante kosten, dus ook de indirecte, gezamenlijke en gemeenschappelijke kosten, aan de diensten toegerekend. In de tweede plaats wordt gebruik gemaakt van het forward looking principe. Dit houdt in dat waar dat mogelijk is de kosten op zodanige wijze berekend worden dat de hoogte ervan een goede

investeringsprikkel aan potentiële toetreders geeft. Op grond van het forward looking principe is gekozen voor de toepassing van current costing (zie verder paragraaf C.2.2.4).

602. De uitwerking die de afgelopen jaren is gekozen, vertoont sterke gelijkenis met de LRIC-methodiek (Long Run Incremental Costs), waarbij gemeenschappelijke kosten doorgaans aan de hand van een opslag worden toegerekend. Binnen de LRIC-methodiek is zowel een top-down als een bottom-up benadering mogelijk. ACM en KPN hebben met de ontwikkeling en toepassing van het EDC-systeem van KPN uitwerking gegeven aan een top-down invulling. Dit betekent dat de cijfers in de boekhouding van KPN het startpunt voor de berekeningen in het EDC-systeem vormen.

#### **C.2.2.2 Meerjarenvensters**

603. In hoofdstuk C.1 is uiteengezet dat uitgegaan wordt van kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen, zoals die in de jaarrekening worden verantwoord. Dit betekent in het algemeen dat operationele kosten ten laste van het jaar worden gebracht waarin de corresponderende uitgaven gedaan zijn, en dat investeringen geactiveerd worden en over de levensduur via afschrijvingen als kosten ten laste van de resultaten van de opeenvolgende jaren gebracht worden. Hierop wordt daarop een uitzondering gemaakt ten aanzien van eenmalig hoge kosten. KPN dient eenmalig hoge kosten via meerjarenvensters over een periode van een aantal jaren in de kostprijzen en tarieven van de wholesalediensten te verwerken.

604. Ingeval op grond van toegangsverplichtingen een nieuwe wholesaledienst wordt geïntroduceerd, betekent dit doorgaans dat implementatiekosten gemaakt moeten worden. Meestal gaat het dan om projectmatige kosten voorafgaand aan de introductie van de dienst. Ook ten aanzien van een reeds bestaande dienst of activiteit kunnen eenmalig extra kosten gemaakt worden. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om de implementatie van een belangrijke wijziging in de dienst of in de processen die nodig zijn om die dienst te leveren. De afzet van een dergelijke dienst ontwikkelt zich echter niet conform de ontwikkeling van het kostenpatroon. Als deze eenmalig hoge kosten volledig in het jaar waarin de corresponderende uitgaven gedaan zijn in de kostprijs van de dienst worden verrekend, ontstaat een relatief hoge kostprijs. Een tarief dat op deze kostprijs gebaseerd is, kan de afzetontwikkeling van deze dienst nadelig beïnvloeden, doordat afnemers deze hoge prijs niet willen of kunnen betalen.

605. In dergelijke gevallen is het daarom met het oog op de doelstelling van regulering beter om de eenmalig hoge kosten over een aantal jaren te spreiden en gelijkmatig toe te rekenen aan de afzet in die periode. Op die manier ontstaat een meer gelijkmatig

tariefpatroon, waardoor het gebruik van de dienst niet door eenmalig hoge prijzen wordt ontmoedigd en KPN over de gehele periode gezien de gemaakte kosten toch kan terugverdienen.

606. Bij de eerste toepassing van een meerjarenvenster wordt een inschatting gemaakt van de verwachte afzet gedurende de komende jaren.<sup>183</sup> De eenmalige kosten worden vervolgens gelijkmatig over de verwachte afzet verdeeld. Bij het begin van het tweede jaar in het venster dient een herberekening uitgevoerd te worden, waarbij de werkelijke kosten en afzet van het eerste jaar in het meerjarenvenster verrekend worden. Tevens wordt bekeken of de eerder gemaakte inschattingen ten aanzien van de toekomstige afzet aanpassing behoeven. Hieruit volgt dan een nieuwe toerekening van kosten over de verschillende jaren. Deze procedure wordt herhaald totdat de periode van het meerjarenvenster is verstreken.

### **C.2.2.3 Afschrijvingsmethode en afschrijvingstermijnen**

607. In hoofdstuk C.1 is uiteengezet dat KPN in het kostentoerekeningssysteem in principe de grondslagen voor waardering en resultaatbepaling uit zijn jaarrekening dient te hanteren. In de jaarrekening hanteert KPN de lineaire afschrijvingsmethode en een per activatype bepaalde afschrijvingstermijn om de boekwaarde van de activa en de omvang van de afschrijvingen te bepalen. Tot heden heeft ACM bij de kosten- en kostprijsbepaling in EDC geen aanleiding gezien om hiervan af te wijken en een andere afschrijvingsmethode en andere afschrijvingstermijnen te hanteren. Vanwege de ingrijpende netwerkvernieuwingen houdt ACM nadrukkelijk de mogelijkheid open om van deze gedragslijn af te wijken. Dit wordt hieronder toegelicht.
608. Om activa te kunnen afschrijven, moet bepaald worden hoe lang de termijn is waarover afgeschreven zal worden. Hierbij is leidend hoe lang naar verwachting de betreffende activa operationeel zullen zijn en ingezet zullen worden om dienstverlening voort te brengen en dus opbrengsten te genereren. Vanzelfsprekend valt hier vooraf geen volledige zekerheid over te verkrijgen, omdat dit een verwachting betreft over de toekomst. Ingeval het activa betreft van een type dat al enige tijd in gebruik is, is de juiste lengte van de afschrijvingstermijn eenvoudiger te bepalen dan ingeval het een volledig nieuw type activa betreft en als dit nieuwe type activa ingezet zal worden om nieuwe soorten dienstverlening voort te brengen.

---

<sup>183</sup> Over het algemeen wordt met een periode van vijf jaar gewerkt.

## Besluit Openbaar

160/176

609. ACM zal tijdens het tarieftraject de afschrijvingstermijnen van met name nieuwe typen activa beoordelen. In geval hier aanleiding toe is, zal zij een aangepaste afschrijvingstermijn vaststellen.
610. KPN hanteert in de jaarrekening de lineaire afschrijvingsmethode. Bij deze methode wordt bij ieder actief jaarlijks een gelijk bedrag afgeschreven, waardoor de boekwaarde ieder jaar met een vast bedrag afneemt.<sup>184</sup> Dit betekent dat de vermogenskosten, die mede gebaseerd zijn op de boekwaarde, bij de aanschaf van het actief hoog zijn en in de loop van de tijd dalen naar nihil. De kapitaalkosten, zijnde de som van de afschrijvingen en de vermogenskosten, van een actief zijn direct na ingebruikname van de activa hoog en dalen in de loop van de tijd, hetgeen betekent dat de kostprijs in het begin ook hoog is en in de loop van de tijd zal dalen.
611. Dit kostenpatroon is in de praktijk van kostprijscalculatie doorgaans geen probleem, aangezien vaak sprake is van een groot aantal eenheden in de betreffende activacategorie die op verschillende momenten in de tijd zijn aangekocht. Sommige eenheden zijn dan nog relatief nieuw en genereren hoge kapitaalkosten, terwijl andere eenheden van de betreffende activacategorie relatief oud zijn en lage kapitaalkosten genereren. Opgeteld zullen de jaarlijkse kapitaalkosten dan echter redelijk constant zijn omdat in de loop van de jaren telkens weer oude eenheden van de betreffende activa worden vervangen door nieuwe eenheden.<sup>185</sup>
612. In geval echter sprake is van een nieuw type activa waar nieuwe soorten dienstverlening gebruik van maken, kan zich de situatie voordoen dat in het begin een grote hoeveelheid van dergelijke activa wordt aangeschaft, terwijl in latere jaren dat veel minder het geval zal zijn. Hierdoor ontstaat op het totaal van alle eenheden activa in de bewuste activacategorie in de eerste jaren een relatief hoge boekwaarde, die in de loop van de tijd daalt. Dit heeft tot gevolg dat deze nieuwe vormen van dienstverlening in de eerste jaren relatief veel kosten toegerekend krijgen omdat de kapitaalkosten dan nog hoog zijn. Een tarief dat op deze kostprijs gebaseerd is, kan de afzetontwikkeling van deze dienst nadelig beïnvloeden, doordat afnemers deze hoge prijs niet willen of kunnen betalen.
613. In dergelijke gevallen kan het hanteren van economische afschrijvingen de voorkeur verdienen. Een mogelijkheid daarbij is om gebruik te maken van de annuïtaire

---

<sup>184</sup> De jaarlijkse afschrijving is het verschil tussen de aanschafprijs en de restwaarde gedeeld door de afschrijvingstermijn.

<sup>185</sup> In de uiterste situatie is sprake van een ideaalcomplex waarbij de afschrijving ieder jaar gelijk is aan de investering. Hierdoor blijft de boekwaarde gelijk, en de vermogenskosten dus ook. Daarmee zijn de kapitaalkosten constant.

afschrijvingsmethode. Bij deze methode is de som van de afschrijvingen en de vermogenskosten ieder jaar gelijk, zodat een gelijkmatiger kostenpatroon ontstaat dan bij lineaire afschrijvingen. ACM merkt hierbij wel op dat annuïtaire afschrijvingen administratief lastiger zijn te bepalen en dat de activa-administratie van KPN hier mogelijk niet op is ingericht.

614. ACM zal tijdens het tarieftraject de toepasselijkheid van de lineaire afschrijvingsmethode ten aanzien van nieuwe activa beoordelen. In geval hier aanleiding toe is, zal zij een andere afschrijvingsmethode voorschrijven. ACM zal daarbij mede in overweging nemen dat de administratieve belasting hierdoor kan toenemen.

#### **C.2.2.4 Waarderingsgrondslag**

615. In hoofdstuk C.1 is uiteengezet dat KPN in het kostentoerekeningssysteem in principe de grondslagen voor waardering en resultaatbepaling uit zijn jaarrekening dient te hanteren. In de jaarrekening hanteert KPN de historische kostenmethode als grondslag voor de waardering van activa en de bepaling van de afschrijvingsbedragen. Ten aanzien van de waardering van activa in het kader van wholesaletariefregulering wijkt ACM hiervan af. Op grond van het forward looking principe dient hierbij current costing in combinatie met financial capital maintenance toegepast te worden. Dit wordt hieronder toegelicht.
616. Bij de tariefbepaling voor wholesalediensten is voor ACM van groot belang of de tarieven de juiste prikkels geven ten aanzien van het gebruik van de infrastructuur en het investeringsgedrag van zowel de AMM-partij als van andere (potentiële) infrastructuraanbieders. Deze prikkels worden het beste gewaarborgd in een situatie waarin investeringsbeslissingen genomen kunnen worden op basis van de afweging tussen enerzijds de kosten van een eigen investering en anderzijds wat het KPN op dit moment kost om de betreffende dienst te leveren. Een afweging op grond van wat het KPN in het verleden zou hebben gekost om de dienst te leveren, resulteert in een suboptimale keuze, gegeven dat daarin niet de meest recente informatie over de relatieve schaarste van productiemiddelen is opgenomen. Om deze reden kiest ACM voor de toepassing van de vervangingswaarde (current cost accounting ofwel CCA) ten aanzien van de waardering van de activa van KPN.
617. Bij de toepassing van CCA dienen de activa van KPN jaarlijks geherwaardeerd te worden. Hiervoor kan gebruik worden gemaakt van technologie-afhankelijke prijsindexering. Dit betekent dat gebruik gemaakt wordt van specifieke prijsindexcijfers die door gespecialiseerde bureaus, zoals het Centraal Bureau voor de Statistiek, berekend worden.

## Besluit Openbaar

Als voor bepaalde activa geen geschikte prijsindexcijfers beschikbaar zijn, kan KPN deze op basis van de huidige prijzen van activa berekenen.

618. De toepassing van CCA leidt tot een jaarlijkse afschrijving die berekend wordt op basis van de vervangingswaarde van de activa. Ook leidt de toepassing van CCA ertoe dat de vermogenskosten aangepast worden, gegeven dat deze worden berekend over de vervangingswaarde van de activa (paragraaf C.2.2.5 gaat verder in op de vermogenskosten). Ten slotte leidt de toepassing van CCA tot een jaarlijkse herwaardering van activa. Als de nieuwe activawaardering hoger is, leidt herwaardering tot een waardewinst, maar als de nieuwe activawaardering lager is, leidt herwaardering tot een waardeverlies.

619. Voor de wijze waarop deze herwaarderingen verwerkt moeten worden zijn twee methoden beschikbaar, operating capital maintenance (OCM) en financial capital maintenance (FCM). Bij toepassing van OCM worden de herwaarderingen via het eigen vermogen geleid.<sup>186</sup> In het geval sprake is van afwaarderingen worden de reguliere afschrijvingen lager en zal het totaal van de afschrijvingen lager zijn dan de aanschafprijs. Als er echter sprake is van opwaarderingen dan worden de reguliere afschrijvingen hoger en is het totaal van de afschrijvingen over de levensduur gezien meer dan de aanschafprijs. Hierdoor bestaat er bij OCM onzekerheid of over de levensduur van het actief gezien de investeringen precies terugverdiend zullen worden. De onzekerheid of een investering wel terugverdiend kan worden, is een risico voor zowel de huidige eigenaren van infrastructuur, waaronder ook KPN waarop de toegangsverplichting rust, als de potentiële infrastructuurconcurrenten. Dit risico vermindert de investeringsprikkel.

620. Bij FCM worden herwaarderingen via het resultaat en de kostprijzen geleid.<sup>187</sup> Afwaarderingen leiden daarbij tot een extra kostenpost in het jaar van de afwaardering (en dus tot hogere kostprijzen) en opwaarderingen leiden tot een vrijval ten gunste van de kostprijzen in het jaar van de opwaardering (een winst of een korting op de kosten). Dit betekent dat over de levensduur van het actief gezien de investeringen precies worden terugverdiend; er is sprake van volledige kostendekking. Door de herwaarderingen wordt alleen het patroon van de afschrijvingen over de jaren heen aangepast.

621. Het nadeel van FCM is hiermee dat bij een herwaardering een eenmalige vertekening in de kostprijs in het jaar van de herwaardering optreedt. Hiertegenover staat het voordeel dat

---

<sup>186</sup> OCM is een substantialistische methode. In Nederland wordt dit ook wel aangeduid als de klassieke vervangingswaardemethode.

<sup>187</sup> FCM wordt ook wel aangemerkt als modern nominalisme.

er voor bestaande en potentiële infrastructuurconcurrenten zekerheid bestaat dat investeringen terugverdiend kunnen worden, wat bij OCM niet het geval is. ACM hecht eraan dat investeringsprikkel niet worden aangetast door deze met OCM samenhangende onzekerheid dat investeringen niet terugverdiend kunnen worden.

622. Op grond hiervan kiest ACM ervoor om bij de toepassing van current costing de financial capital maintenance methodiek te hanteren. Bij de beoordeling van de kosten toetst ACM of de toepassing van current costing in overeenstemming is met de Principles of Implementation and Best Practice van de IRG over current costing.<sup>188</sup>

#### **C.2.2.5 Vermogenskostenvoet**

623. KPN heeft veel vermogen geïnvesteerd in zijn infrastructuur. Hierbij gaat om omvangrijke investeringen die voor zeer lange perioden in de activa worden vastgelegd. Daarom is het redelijk dat KPN via de tarieven een vergoeding voor het geïnvesteerd vermogen ontvangt.<sup>189</sup>
624. De vermogenskosten worden niet intracomptabel in de boekhouding van KPN geregistreerd. Daarom dienen deze vermogenskosten separaat berekend te worden. De kostenvoet van het geïnvesteerd vermogen wordt berekend met behulp van de weighted average cost of capital (WACC) op grond van het capital asset pricing model. De vermogenskosten zijn gelijk aan de WACC vermenigvuldigd met het geïnvesteerd vermogen.
625. In de Principles of Implementation and Best Practice over de WACC van de IRG en de ERG wordt de WACC nader toegelicht.<sup>190</sup> Hierbij wordt ook toegelicht dat de hoogte van de WACC onder meer afhankelijk is van de risicograad van de activiteiten van de onderneming, die uitgedrukt wordt via de beta.<sup>191</sup> De beta van de onderneming als geheel kan bepaald worden op basis van gegevens over de beurskoers van de aandelen van de onderneming. Het is mogelijk dat verschillende activiteiten van de onderneming een

---

<sup>188</sup> IRG (05) 40, Principles and Implementation of Best Practice regarding the use of current cost accounting methodologies as applied to electronic communications activities, vastgesteld op 8 februari 2006.

<sup>189</sup> Toegangsrichtlijn, Richtlijn 2002/19/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de toegang tot en interconnectie van elektronische-communicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten (toegangsrichtlijn), PbEG L 108/51 van 24 april 2002, randnummer 20 en de memorie van toelichting bij de Tw, Kamerstukken II, 2002-2003, 28 851, nr. 3, blz.27/8.

<sup>190</sup> IRG Regulatory Accounting / ERG, Principles of Implementation and Best Practice for WACC calculation, ERG (07) 05, februari 2007.

<sup>191</sup> Het gaat hierbij om het systematisch risico, dat wil zeggen het risico dat niet wegdiversificeerbaar is.

verschillende systematisch risico hebben. Deze Principles of Implementation and Best practice geven aan dat het theoretisch correct is om dan een naar risicograad gedifferentieerde WACC te hanteren, maar dat in de praktijk kan blijken dat dit niet mogelijk is. Dit komt doordat het vanwege een gebrek aan gegevens vaak niet mogelijk is om de risicograad (beta) van specifieke activiteiten van een onderneming op een betrouwbare wijze te bepalen.

### **C.2.3 Financiële rapportage**

626. Conform hetgeen in hoofdstuk C.1 gesteld is, bevat de door KPN in het kader van de tariefregulering op te leveren financiële rapportage (hierna: de EDC-rapportage) de volgende onderdelen:

- financiële overzichten;
- toelichting op de financiële overzichten;
- beschrijving van het kostentoerekeningssysteem; en
- rapportage van een accountant.

#### **C.2.3.1 Financiële overzichten**

627. In de financiële overzichten dient KPN over de kostprijzen van de wholesalediensten te rapporteren. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen historische overzichten en toekomstgerichte overzichten. In de historische financiële overzichten worden de kostprijzen in het afgelopen jaar berekend. Daarbij wordt uitgegaan van de werkelijke kosten en de werkelijke volumes en het goedgekeurde kostentoerekeningssysteem. In de toekomstgerichte financiële overzichten worden de verwachte kostprijzen voor een lopend of komend jaar berekend. De verwachte kostprijzen worden berekend uitgaande van de verwachte kosten en de verwachte volumes en het goedgekeurde kostentoerekeningssysteem. De verwachte kosten betreffen de werkelijke kosten van het afgelopen jaar, met aanpassingen voor reeds bekende veranderingen, zoals de aanschaf of buitengebruikstelling van apparatuur en geplande projecten.

628. In de financiële overzichten dient in ieder geval over het volgende gerapporteerd te worden:



## Besluit Openbaar

- kostprijzen van de diensten, met daarbij uitgesplitst de bijdrage van de kosten die vanuit ieder van de hoofdkostenpools en categorieën van kosten aan deze diensten toegerekend zijn;
- van de kosten:
  - o de bedragen die als input in het kostentoerekeningssysteem ingevoerd worden; hierbij dient duidelijk te zijn in welke organisatorische eenheden deze kosten ontstaan zijn;
  - o de bedragen die bij de hoofdcategorieën gecategoriseerd zijn; en
  - o de bedragen die aan de hoofdkostenpools toegerekend zijn;
- de hier bedoelde kostenbedragen betreffen kosten die via de kostentoerekening aan zowel gereguleerde als aan ongereguleerde diensten toegerekend worden;
- per activacategorie de voor de herwaardering gebruikte indexcijfers en de omvang van de herwaarderingen, alsmede het bedrag aan herwaarderingen dat in de kostprijs van iedere dienst verwerkt is; en
- de presentatie van deze kostenbedragen dient te stroken met de beschrijving van het kostentoerekeningssysteem en met de toelichting op de financiële overzichten.

629. Ten aanzien van de hoofdcategorieën van kosten en de hoofdkostenpools die KPN dient te hanteren, kan aangesloten worden bij de indeling die in de huidige EDC-rapportage door KPN gehanteerd wordt.

### C.2.3.2 Toelichting

630. Het tweede onderdeel van de EDC-rapportage is de toelichting op de kosten en kostprijzen die in de financiële overzichten verantwoord worden. Hierin dient KPN een toelichting te geven op de hoogte en de ontwikkeling van kosten en van de kostprijs van iedere dienst. In hoofdstuk C.1 is aangegeven waaraan in een toelichting aandacht besteed dient te worden. In aanvulling daarop dient de toelichting nadrukkelijk ook in te gaan op:

- de hoogte van de kosten, gespecificeerd naar de organisatieonderdelen waar deze kosten hun oorsprong hebben en gespecificeerd naar de hoofdcategorieën van kosten en de hoofdkostenpools die in het kostentoerekeningssysteem gehanteerd worden;
- de volumes van belangrijke cost drivers of kostenverdeelsleutels en de volumes van diensten die bij de berekeningen gehanteerd worden;
- de toegepaste meerjarenvensters;

## Besluit Openbaar

- de omvang van de herwaarderingen en de invloed daarvan op de verantwoorde kosten en kostprijzen.

### C.2.3.3 Beschrijving van het kostentoerekeningssysteem

631. De financiële rapportages bevatten ook een beschrijving van het kostentoerekeningssysteem. Deze beschrijving gaat in ieder geval in op de verschillende soorten kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen die aan diensten en markten worden toegerekend, de methodiek van kostentoerekening, en de bronnen van de gegevens die bij de kostentoerekening gebruikt worden (zie randnummer 578).

### C.2.3.4 De accountantsrapportage

632. KPN dient bij het historische deel van de EDC-rapportage in beginsel een accountantsverklaring te voegen.

633. In de toekomstgerichte EDC-rapportages speelt toekomstgerichte informatie, zoals volumevoorspellingen en geschatte kostenniveaus, een belangrijk rol. KPN dient bij het toekomstgerichte deel van de EDC-rapportage in beginsel een rapport van bevindingen te voegen waarin de accountant verslag doet van de overeengekomen specifieke werkzaamheden.

## C.2.4 Operationalisering

634. KPN dient een door ACM goedgekeurd kostentoerekeningssysteem te hanteren. Dit kostentoerekeningssysteem dient te voldoen aan de voorschriften die uiteen zijn gezet in hoofdstuk C.1 en aan de in dit hoofdstuk beschreven aanvullingen en afwijkingen. De EDC-rapportage bevat daartoe een beschrijving van het ter goedkeuring voorgelegde kostentoerekeningssysteem.

635. KPN dient het kostentoerekeningssysteem als één geheel met de kostenrapportage(s) aan ACM op te leveren. De beoordeling van het kostentoerekeningssysteem is niet alleen gericht op de goedkeuring van het kostentoerekeningssysteem, maar – in samenhang met de beoordeling van de concrete toepassing van het systeem voor een specifiek jaar – ook op de vaststelling van de tariefplafonds in het kader van de meerjarige tariefregulering op basis van het WPC-systeem en de jaarlijks vast te stellen tariefplafonds bij de jaarlijkse tariefregulering (zie hiervoor hoofdstuk A.3).

166/176

## **C.3 Tariefregulering op basis van kostenoriëntatie met EDC**

### **C.3.1 Inleiding**

636. In de marktanalysebesluiten heeft ACM aangegeven voor welke diensten zij tariefregulering op basis van kostenoriëntatie met EDC aan KPN oplegt. ACM heeft daarbij tevens gemotiveerd wanneer kostenoriëntatie op basis van het meerjarige wholesale price cap systeem (hierna: WPC-systeem) van toepassing is.
637. In dit hoofdstuk gaat ACM nader in op de werking van het WPC-systeem en van eenjarige tariefregulering en geeft ACM nadere voorschriften over deze systemen van tariefregulering.
638. Paragraaf C.3.2 gaat in op de meerjarige tariefregulering volgens het WPC-systeem. In paragraaf C.3.3 komt eenjarige tariefregulering aan de orde.

### **C.3.2 Wholesale price cap systeem**

639. Voor alle wholesalediensten van KPN waarvan de tarieven met behulp van het WPC-systeem gereguleerd zullen worden, voorziet het WPC-systeem in de tariefplafonds die tijdens de reguleringsperiode zullen gelden. In deze paragraaf wordt achtereenvolgens ingegaan op de lengte van de tariefperiode, de mogelijkheid om tussentijds tariefplafonds aan te passen (de noodrem), de comparatieve efficiëntieanalyse en het opnemen van nieuwe diensten in de WPC.

#### **C.3.2.1 Lengte reguleringsperiode**

640. ACM heeft een voorkeur voor meerjarige tariefregulering boven eenjarige tariefregulering. Meerjarige tariefregulering geeft partijen meer zekerheid over de tariefontwikkeling, en KPN een extra prikkel om zijn kosten te beheersen en zijn efficiëntie te vergroten.
641. In het onderstaande licht ACM dit nader toe en gaat ACM in op de vraag hoe lang de periode dient te zijn waarvoor de tariefplafonds vastgesteld worden. ACM vindt dat een periode van drie jaar, gelijk aan de geldigheid van de marktanalysebesluiten, de voorkeur verdient.
642. In vergelijking met eenjarige tarieven, heeft het vaststellen van tarieven voor een langere periode verschillende voordelen. Partijen hebben bij de inrichting van hun businessplan gedurende een langere periode zekerheid over de tarieven die zij voor toegang aan KPN moeten betalen. Dit zorgt voor zekerheid die noodzakelijk is bij het

vaststellen van de retailprijzen die de aanbieder wil hanteren, bij het sluiten van (lange termijn) contracten met klanten en bij het nemen van beslissingen over investeringen. Wanneer tarieven voor een langere periode worden vastgesteld zal hun investeringsbereidheid groter zijn omdat zij meer zekerheid hebben over de context waarbinnen zij deze investeringen doen. In de tweede plaats wordt ook de efficiëntiestimulans voor KPN groter naarmate de reguleringsperiode langer is. KPN heeft immers meer baat bij een efficiëntieverbetering als zij de voordelen daarvan gedurende een langere periode mag behouden.

643. Wat betreft ontwikkelingen in marktomstandigheden en de concurrentie merkt ACM op dat zij na drie jaar weer een marktanalyse dient uit te voeren en opnieuw moet vaststellen of de dan geldende situatie op de markten aanleiding geeft tot regulering en welke verplichtingen dan passend zijn. Deze analyse kan met zich meebrengen dat de nu opgelegde tariefverplichtingen heroverwogen moeten worden, en daarmee ook het WPC-systeem of de nadere invulling daarvan. Het feit dat uiterlijk na drie jaar het WPC-systeem wordt heroverwogen impliceert dat het geen zin heeft om een reguleringsperiode te kiezen met een looptijd van langer dan drie jaar.
644. Bij haar overweging ten aanzien van de lengte van de reguleringsperiode heeft ACM tevens gekeken naar de praktijk in binnen- en buitenland. Price cap systemen komen voor in allerlei sectoren, en hebben over het algemeen een lengte van drie tot vijf jaar.
645. Op basis van het bovenstaande acht ACM het redelijk en verantwoord de reguleringsperiode gelijk te stellen aan drie jaar. Hiermee is de reguleringsperiode gelijk is de geldigheidsduur van marktanalysebesluiten.

### **C.3.2.2 Tussentijdse aanpassing tariefplafonds**

646. ACM heeft een voorkeur voor meerjarige tariefregulering vanwege de tariefzekerheid die hierdoor ontstaat voor KPN en alternatieve telecomaanbieders en vanwege de efficiëntieprikkels richting KPN.
647. Echter, ook als ACM op het moment dat zij op basis van de WPC meerjarige tariefplafonds vaststelt voldoende zekerheid heeft dat de kosten- en volumeprognoses realistisch zijn, kan zich toch de situatie voordoen dat met het verstrijken van de tijd blijkt dat de kostprijsontwikkeling niet volledig in de pas loopt met de tariefontwikkeling. Dit kan het geval zijn als de volumes en/of kosten significant afwijken van de bij de besluitvorming gehanteerde prognoses. ACM past in een dergelijke situatie de door haar vastgestelde tariefplafonds in beginsel niet aan om de hierna te noemen redenen.

## Besluit Openbaar

169/176

648. In de eerste plaats betekent een dergelijke ‘noodremprocedure’ een verkleining van de tariefzekerheid. Juist tariefzekerheid is een zeer belangrijk kenmerk van het WPC-systeem, zowel voor alternatieve aanbieders als voor KPN. Alternatieve aanbieders hebben op deze manier veel betere mogelijkheden om vooraf te bepalen of zij een goede business case hebben en in hun businessplan beslissingen te nemen over de dienstverlening en prijsstelling die zij richting eindgebruikers willen hanteren.
649. In de tweede plaats zou het hanteren van een noodremprocedure betekenen dat de efficiëntieprikkel richting KPN negatief beïnvloed wordt. De prikkel tot efficiënt gedrag verdwijnt immers wanneer ACM het tarief direct naar beneden zou bijstellen indien KPN een kostprijs realiseert die onder het tariefplafond ligt. Omgekeerd krijgt KPN alsnog een vergoeding voor inefficiënties, als hij verlies maakt doordat de gerealiseerde kostprijs hoger is dan de tariefplafonds en ACM om die reden de tarieven opwaarts zou bijstellen. Op deze wijze geeft de tariefregulering geen positieve prikkel aan KPN om zijn efficiëntie te verbeteren.
650. Op grond van het bovenstaande concludeert ACM dat het instellen van tussentijdse aanpassingen van de tariefplafonds niet wenselijk is, omdat zij met een dergelijk procedure de positieve kenmerken van meerjarige tariefregulering wegneemt.

### C.3.2.3 Bepaling tariefplafonds

651. In deze paragraaf beschrijft ACM op welke wijze de WPC-tariefplafonds bepaald worden.
652. Bij de bepaling van de meerjarige tariefplafonds gaat ACM uit van de kostprijzen die op basis van het EDC-systeem worden berekend, eventueel met correctie op basis van de CEA (zie paragraaf C.3.2.4). De tariefplafonds tijdens de tariefperiode worden bepaald door een rechte lijn te trekken tussen de gerealiseerde kostprijs voor het laatst beschikbare verslagjaar, en de geprognosticeerde kostprijs van het laatste jaar van de tariefperiode. Daarbij geldt dat de eerste tariefstap plaatsvindt aan het begin van de reguleringsperiode, en daarna ieder half jaar.
653. De tariefplafonds zullen in beginsel op de volgende wijze berekend worden (waarbij jaar t het eerste jaar van de reguleringsperiode is):

Periode	Berekening tariefplafond
januari jaar t – juni jaar t	$7/16 \times (\text{kostprijs jaar } t+2 \text{ -/ - kostprijs jaar } t-2) + \text{kostprijs jaar } t-2$
juli jaar t – juni jaar t+1	$10/16 \times (\text{kostprijs jaar } t+2 \text{ -/ - kostprijs jaar } t-2) + \text{kostprijs jaar } t-2$
juli jaar t+1 – juni jaar t+2	$14/16 \times (\text{kostprijs jaar } t+2 \text{ -/ - kostprijs jaar } t-2) + \text{kostprijs jaar } t-2$
juli jaar t+2 – december jaar t+2	$16/16 \times (\text{kostprijs jaar } t+2 \text{ -/ - kostprijs jaar } t-2) + \text{kostprijs jaar } t-2$

Tabel 14. Berekeningswijze tariefplafonds

654. De breuken die in Tabel 2 genoemd zijn, zijn zodanig bepaald dat het tariefplafond in die periode wordt vastgesteld op basis van het midden van die periode. Zo is dan het tariefplafond voor de periode juli jaar t - juni jaar t+1 gebaseerd op het midden van die periode, te weten 1 januari jaar t+1. Deze datum ligt 10 kwartalen na medio jaar t-2 (de basis van de startkostprijs) en 6 kwartalen voor medio jaar t+2 (de basis van de eindkostprijs). Het tariefplafond wordt dan berekend als de kostprijs van jaar t-2 plus 10/16 van het verschil tussen de kostprijs van jaar t+2 en jaar t-2. Omdat er voor nieuwe diensten geen kostenrealisaties beschikbaar zijn, kunnen voor nieuwe diensten kostenprognoses worden gebruikt om de tariefplafonds te bepalen.

#### C.3.2.4 Comparatieve efficiëntieanalyse

655. ACM ziet geen directe aanleiding om uit te gaan van inefficiënties van KPN en is daarom niet voornemens om in alle gevallen een comparatieve efficiëntieanalyse (hierna: CEA) uit te voeren om de efficiëntie van de kosten van KPN te beoordelen. Wel houdt ACM de mogelijkheid open om in specifieke situaties een CEA uit te voeren om aan de hand daarvan de kosten- en volumeprognoses nader te onderzoeken en te beoordelen. Hieronder licht ACM kort toe hoe de CEA er uit ziet en op welke wijze deze mogelijk gebruikt zal worden om de kosten- en volumeprognoses te beoordelen.

656. Ten behoeve van de toepassing van het WPC-systeem in de reguleringsperiode 2006-2008 heeft het adviesbureau NERA in opdracht van ACM een comparatieve efficiëntieanalyse uitgevoerd waarin de efficiëntie van KPN vergeleken werd met de efficiëntie van Amerikaanse telecomaandbieders. Binnen de telecomsector wordt algemeen aangenomen dat deze Amerikaanse telecomaandbieders een redelijke mate van efficiëntie bereikt hebben omdat zij onder concurrerende omstandigheden dienen te opereren.

657. Over deze Amerikaanse telecomaandbieders is een grote hoeveelheid gegevens beschikbaar die het mogelijk maakt een statistische analyse uit te voeren en vast te stellen wat de invloed van een aantal verklarende variabelen op de kosten is. Voorbeelden van verklarende variabelen zijn volumes, zoals het aantal aansluitlijnen en verkeersminuten, en omgevingsomstandigheden, zoals bevolkingsdichtheid en terreinomstandigheden. Met

behulp van een statistische analyse wordt vervolgens een kostenfunctie bepaald waarin de coëfficiënt voor iedere verklarende variabele geschat wordt. Deze coëfficiënt geeft weer wat de invloed van die variabele op de efficiënte kosten is.

658. Door vervolgens de waarden voor de verklarende variabelen van de verschillende Amerikaanse telecomaانبieders en KPN in deze kostenfunctie in te vullen, kan bepaald worden wat het efficiënte kostenniveau is per aanbieder is. Dit efficiënte kostenniveau van de betreffende telecomaانبieder wordt vervolgens afgezet tegen de werkelijke of geprognosticeerde kosten. Het verschil geeft de mate van efficiëntie weer.
659. ACM heeft ten behoeve van WPC-I (2006-2008) het adviesbureau NERA opdracht gegeven een CEA uit te voeren.<sup>192</sup> Deze analyse wees uit dat KPN relatief efficiënt was, doordat KPN in een ranking van 67 ondernemingen de zesde plaats in nam en zich dus schaarde in de groep van 10 procent meest efficiënte telecomaانبieders.
660. De meerjarige tariefplafonds worden mede gebaseerd op de kostprijs voor jaar t+2 (zie randnummer 653). Dit is een verwachte kostprijs die berekend wordt op basis van prognoses over de kosten en volumes in dat jaar. KPN baseert deze prognoses op zijn business plannen. De cijfers uit deze business plannen zijn gebaseerd op verwachtingen, en bevatten daarmee dus subjectieve inschattingen. Hierdoor is het risico aanwezig dat KPN zaken rooskleuriger of juist negatiever inschat dan realistisch is. Dit probleem doet zich niet voor bij de kosten en volumes over een reeds afgesloten verslagjaar, omdat gegevens daarover vastgelegd zijn in de administraties van KPN.
661. In geval KPN zodanige kostenontwikkelingen voorspelt dat dit een afwijkend kostprijspatroon tot gevolg heeft, of in het geval dat ACM op basis van de onderbouwingen van KPN en gegevens van marktpartijen onvoldoende zekerheid heeft dat de door KPN gepresenteerde cijfers realistisch zijn, kan ACM besluiten om alsnog een CEA uit te laten voeren. Het doel van deze CEA is om te bepalen of de kosten die KPN voor jaar t+2 prognosticeert in redelijke verhouding staan tot de volumes. Indien uit de CEA blijkt dat dit niet het geval is, en dat de kosten te hoog zijn en KPN dus inefficiënte kosten heeft opgevoerd, dan dienen de kosten en tarieven neerwaarts bijgesteld te worden. ACM zal KPN hierbij vergelijken met de 10 procent meest efficiënte Amerikaanse telecomaانبieders.

---

<sup>192</sup> Zie NERA, The Comparative Efficiency of KPN. A Report for OPTA, 30 maart 2006.

662. In geval KPN zodanige volumeontwikkelingen voorspelt dat dit een afwijkend kostprijspatroon tot gevolg heeft, of ACM heeft op basis van de onderbouwingen van KPN en gegevens van marktpartijen onvoldoende zekerheid dat de door KPN gepresenteerde cijfers realistisch zijn, dan kan ACM besluiten om over te gaan tot eenjarige tariefregulering waarbij de kostprijs en tariefplafonds steeds slechts voor een jaar worden vastgesteld.

### **C.3.3 Eenjarige tariefregulering**

663. Indien tijdens de tariefbeoordeling in het kader van het meerjarige WPC-systeem blijkt dat er geen meerjarige price cap opgelegd kan worden, bijvoorbeeld omdat er teveel onzekerheden aan de voorspellingen over de kosten en volumes zijn verbonden, dan kan ACM alsnog beslissen om eenjarige tariefregulering toe te passen.

664. In geval door ACM wordt besloten om eenjarige tariefregulering toe te passen, geldt het volgende. KPN dient een EDC-rapportage op te leveren met daarin het resultaat van de toepassing van het kostentoekeningssysteem. Deze EDC-rapportage bestaat uit een historisch deel dat betrekking heeft op het vorige verslagjaar en een toekomstgericht deel dat betrekking heeft op het lopende verslagjaar. In het historische deel van de rapportage worden de gerealiseerde kostprijzen berekend en in het toekomstgerichte deel van de EDC-rapportage worden de verwachte kostprijzen berekend. Ten aanzien van de kostentoekening en de EDC-rapportage gelden de voorschriften in hoofdstuk A.1 en A.2.

665. ACM zal de tariefplafonds vaststellen op basis van de verwachte kostprijs in het toekomstgerichte deel van de jaarlijkse EDC-rapportage. KPN dient er zorg voor te dragen dat de tarieven die ze hanteert op of onder deze tariefplafonds liggen.